

Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Os acordos de financiamento entre a China e Angola: uma
reconstrução pós-conflito sem reformas políticas

Sofia da Graça Cordeiro Fernandes

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Doutor em Estudos Africanos

Orientador:

Doutor Fernando Jorge de Castro Teixeira Cardoso, Professor com Agregação

Fevereiro, 2015

Composição do júri:

Presidente: Professora Doutora Helena Maria Barroso Carvalho, Professora Associada com Agregação do ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Vogais: Professor Doutor Miguel Santos Neves, Professor Associado da Universidade Autónoma de Lisboa

Professora Doutora Maria Fernanda Pargana Ilhéu, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Economia e Gestão

Professora Doutora Carmen Isabel Oliveira Amado Mendes, Professora Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Professor Doutor Luís Nuno Valdez Faria Rodrigues, Professor Associado com Agregação do ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Professor Doutor Fernando Jorge de Castro Teixeira Cardoso, Investigador do Instituto Marquês de Valle-Flôr

“About the middle of October 1415 (...) a giraffe arrived in Peking. The giraffe came from Malindi, in Kenya. It bore witness that two unlikely peoples had converged. Its arrival was the climax of a slow growth of contact between imperial China and the scattered communities of the East African coast (...) The Chinese set store by history. They have at their disposal an unbroken series of encyclopedic records which successive dynasties have maintained throughout the time, and they draw eagerly on those records for evidence of past Chinese dealings with a particular foreign people. Such evidence, in their eyes, helps to justify China’s dealings with the same people today, and the farther the evidence goes, the richer and stronger they consider the modern relationship to be.

African scholars tend to take a rather more skeptical view (...). Their concern is rather to clarify the past than to justify the present: rather to discover their ancestors than to explore a possible encounter between their ancestors and other foreigners before the European came.

Philip Snow (1988) *The Star Raft: China’s encounter with Africa*

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar, ao meu orientador Professor Fernando Jorge Cardoso, pela persistência e pelo apoio ao longo de todo o período de planeamento e redação da tese.

Agradeço também aos investigadores e aos funcionários do Centro de Estudos Africanos, agora Centro de Estudos Internacionais, nomeadamente à Professora Clara Carvalho, à Fernanda Alvim, ao João Dias e à Eleonora Rocha, pelo suporte logísticos, administrativo e incentivo ao longo de todo o período de redação da tese.

Os meus agradecimentos para a Alexandra Magnólias Dias, pelo apoio, amizade, bibliografia aconselhada e partilhada, enquanto docente de Relações Internacionais no ISCTE.

Agradeço aos colegas Aline Afonso, Aida Pegado, Maria de Fátima e Cláudio Tomás que, pelas suas temáticas de estudo, partilharam e incentivaram o estudo e o interesse por Angola.

Agradeço às colegas de sala Raquel Bertoldo e Aline Nunes, pelo apoio e incentivo enquanto partilhámos o mesmo espaço de trabalho. Em particular à primeira, Raquel, agradeço o apoio e a partilha de experiências, enquanto doutorandas, determinante na fase intermédia e final da tese.

Os meus agradecimentos ao Fidel Reis, facilitador de alguns contactos determinantes em Angola e ao Prof. Manuel Alves da Rocha e à Regina Santos da Universidade Católica de Angola, pelas entrevistas que me concederam e pelos respetivos contactos em Angola. Não queria também deixar de referir o Marcus Power da Durham University no Reino Unido, cujo convite para participar na conferência “China and Angola: a strategic partnership, em Janeiro de 2011, me “abriu a porta a Angola”, permitindo-me a primeira viagem a campo.

Aos meus entrevistados em Angola, aos quais prometi anonimato, mas que foram fontes essenciais para a realização deste trabalho.

Não queria deixar ainda de referir o apoio da Lucy Corkin, da Stellenbosch University em Cape Town, que desmistificou a empresa de realizar trabalho de campo em Angola e à Ana Alves, da Nanyang University em Singapura, pelo apoio e pela oportunidade de publicar uma primeira impressão sobre o trabalho empírico em Angola.

Os meus agradecimentos à colega Maria Amélia Valle Flôr do ISEG, que com o seu pragmatismo, comentários e espírito positivo foi uma peça-chave para a conclusão do presente trabalho.

Os meus agradecimentos à FCT, cuja bolsa com a referência SFRH/BD/60744/2009 financiou e permitiu a realização da presente dissertação.

Last but not least, um agradecimento especial ao meu marido, Rui Domingos, cujo incentivo, apoio, paciência e, até mesmo “pressão”, foram essenciais para que este trabalho tenha chegado a bom porto. À Clara e à Leonor, que foram fontes de inspiração e de motivação, e espero, possam ficar orgulhosas com a mãe.

Resumo

Esta tese pretende clarificar o papel da China, enquanto financiador do processo de reconstrução pós-conflito em Angola. Ao longo do período de guerra, o governo de Angola manteve uma relação conturbada com as instituições de Bretton Woods, em particular a partir de 1989, data em que o país acedeu como membro de pleno direito ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial. O governo angolano mantinha contudo a expectativa de que a reconstrução pós-conflito seria financiada a partir da convocação de uma conferência de doadores, partindo do pressuposto de que desta forma os países poderiam compensar o país pela respetiva participação na guerra civil angolana. Adicionalmente a realização de uma conferência de doadores em Bruxelas em 1995 a favor de Angola teria dado sinais de que seria disponibilizado financiamento internacional para a reconstrução.

No entanto em 2002 as expectativas do governo angolano não foram satisfeitas: a forma crítica como a comunidade internacional via a governação de Angola, assim como a reorientação das prioridades geopolítica da União Europeia e dos Estados Unidos, traduziram-se no adiamento sucessivo da conferência de doadores.

O objetivo do presente trabalho é o de clarificar de que forma os acordos financeiros do governo angolano com a China permitiram a reconstrução pós-conflito sem reformas políticas, a par da consolidação do poder do MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola). Adicionalmente o presente trabalho visou entender a dinâmica empresarial privada com origem na imigração chinesa para Angola. Tomando como ponto de partida as relações Estado a Estado, com o intuito de clarificar quais os atores, e os respetivos objetivos, a análise foca as burocracias e as dinâmicas internas em Angola com o fim de entender em que medida os acordos bilaterais se relacionam com o investimento privado chinês em Angola.

Palavras-chave: reconstrução pós-conflito; Angola; China; recursos naturais; financiamento para o desenvolvimento; ajuda pública ao desenvolvimento; empresas privadas chinesas, investimento direto Chinês; investimento direto estrangeiro.

Abstract

The subject of the thesis is the analysis of the role of China, as a financier of post-conflict reconstruction in Angola. Angola had through wartime period managed a tempestuous relationship with the Bretton Woods institutions, since 1989, when it became a full member of the International Monetary Fund and the World Bank. However the Angolan government nurtured an expectation that post-war reconstruction in Angola would be supported by a donor conference, assuming that external powers should redeem for their participation in the Angolan Civil War. Furthermore a donor conference held in Brussels in 1995 by European Union initiative was perceived as a sign that at least European countries were predisposed to gather such a conference.

However Angolan expectations did not meet with external approval in 2002. Angolan perceived levels of (bad)-governance as well as the reorientation of geopolitical priorities for both the European Union and the United States, materialized in a continuous postponing of the Angolan donor conference.

This work aims to better understand how the financial agreements of the Angolan government with China paved the way for a post conflict reconstruction with no political reforms, along the continuous grip on power by the MPLA (Popular Movement for the Liberation of Angola). Furthermore, it aims also to understand the private entrepreneurial dynamics created on the side of immigrant Chinese entrepreneurs in Angola. Starting from an analysis at the state level (international system) understanding the actors, political goals and objectives guiding Angolan and Chinese political leaders, the analysis goes down to Angolan internal bureaucracies and dynamics to understand in what extent the bilateral deals are or are not totally interlinked with private Chinese investment in Angola.

Keywords: post-conflict reconstruction; Angola; China; natural resources; resources for infrastructure; IDE, Official Development Aid; development financing; Chinese private enterprises; Chinese investment

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1 Guião de entrevista Fevereiro de 2011.....	15
Quadro I.2 Guião de entrevista, novembro de 2012.....	16
Quadro I.3 Categorização dos entrevistados	20
Quadro 2.1 Programa de Reconstrução e de Reabilitação do governo de Angola.....	52
Quadro 3.1 Lista de Secretários-gerais do Partido Comunista Chinês desde 1978	106
Quadro 4.1 APD por setores dos países do CAD em 2012	147
Quadro 4.2 Matriz comparativa entre a cooperação dos países do CAD e a cooperação Chinesa	185
Quadro 5.1 Quadro síntese das linhas de crédito Angola-China	172
Quadro 5.2 Linhas de crédito bilaterais contratadas pelo governo de Angola entre 2004-2010.....	195
Quadro 6.1 Número de projetos de investimento chineses e montante aprovado por projeto, 1994-2010.....	216
Quadro 6.2 Tipologia de empresários chineses em Angola	222

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 Receitas petrolíferas <i>versus</i> mercado petrolífero	54
Figura 3.1 Evolução do consumo de petróleo <i>versus</i> crescimento do PIB na China.....	78
Figura 3.2 Evolução das exportações angolanas de petróleo bruto por parceiros selecionados	83
Figura 4.1 Repartição geográfica da ajuda chinesa entre 1954 e 2009	145
Figura 5.1 Exportações angolanas por parceiros selecionados.....	197
Figura 6.1 Projetos aprovados de investimento chinês (1994-2010)	214
Figura 6.2. Investimento em equipamento <i>versus</i> investimento monetário	214
Figura 6.3 Investimento chinês por setores (1990-2010)	215
Figura 6.4 Investimento chinês por províncias (1990-2010)	217

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ANIP – Associação Nacional de Investimento Privado
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BEI – Banco Europeu de Investimentos
BM – Banco Mundial
CAD – Comité para a Ajuda ao Desenvolvimento
CNOOC - China National Offshore Oil Corporation
ECP – Estratégia de Combate à Pobreza
ENE- Empresa Nacional de Energia
EU – European Union
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNLA – Frente Nacional de Libertação de Angola
FOCAC – Forum on China-Africa Cooperation
GRN – Gabinete de Reconstrução Nacional
HLF - High Level Forum on Aid Effectiveness
IDE – Investimento Direto Estrangeiro
IFC – International Finance Corporation (Banco Mundial)
IFI – Instituições Financeiras Internacionais
MINCOM – Ministério do Comércio da China
MINPLAN – Ministério do Planeamento de Angola
MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
OEM – Original Equipment Manufacturing
ONG – Organização não-governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAR – Programa de Assistência à Reconstrução
PCC – Partido Comunista Chinês
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRR – Programa de Reconstrução e de Reabilitação
RPC – República Popular da China
SAFE - State Administration of Foreign Exchange
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIGFE – Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado
Sinopec- China Petroleum and Chemical Corporation

SOE – State Owned Enterprises

Sonangol – Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola

SSI – Sinopec Sonangol International

TAAG - Transportes Aéreos de Angola

TVE – Township and Village Enterprises

UE - União Europeia

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

UNDP- United Nations Development Program

UNITA- União Nacional para a Independência Total de Angola

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZEE – Zonas Económicas Especiais

Índice

ÍNDICE DE QUADROS	ix
ÍNDICE DE FIGURAS.....	ix
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	x
INTRODUÇÃO	1
1.1 O contexto.....	1
1.2 Questões de pesquisa e a abordagem do estudo de caso.....	5
1.3 Metodologia e estrutura da tese	10
1.4 Abordagem qualitativa <i>versus</i> quantitativa	12
1.4.1 A recolha de dados: a entrevista semi-dirigida.....	14
1.4.2 O trabalho de campo.....	18
Capítulo UM - ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	23
1.1 Reconstrução pós-conflito: principais desafios.....	23
1.2 A origem sociológica do conflito em Angola.....	31
1.2.1 Teorias do conflito	32
1.2.2 A origem sociológica do conflito em Angola.....	35
1.2.3 O prolongamento do conflito e a concentração de poder	39
1.2.4 O papel dos recursos: <i>greed thesis</i>	44
Capítulo DOIS – ANGOLA NO PÓS-GUERRA E O PLANO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL	49
2.1 Uma reconstrução pós-conflito sem assistência externa	49
2.1.1 Os planos de reconstrução do governo	50
2.1.2 A necessidade de financiamento e as condicionalidades das instituições financeiras internacionais.....	53
2.2 Angola, FMI e Banco Mundial – um relacionamento difícil	60
2.2.1 O segundo acordo de monitorização assinado com o FMI.....	63
2.2.2 As exigências do FMI no pós-guerra.....	65
2.3 A entrada da China.....	67
2.3.1 A reconstrução nacional como instrumento de reforço de poder na esfera interna e externa.....	71
Sinopse	75

3.1 As principais motivações para a política da China em África	76
3.1.1 A procura de petróleo.....	81
3.1.2 A procura de mercados para os produtos chineses.....	83
3.1.3 A procura de mercados para as empresas chinesas.....	86
3.2 As reformas económicas chinesas e a abertura ao exterior	90
3.2.1. As reformas rurais: o “ <i>household responsibility system</i> ” e as <i>Township and Village Enterprises</i>	91
3.2.2 A reforma das empresas estatais e o Investimento Direto Estrangeiro.....	94
3.3 Princípios orientadores da política externa chinesa, após a abertura económica	98
3.4 A Política da China para África	106
3.4.1 O elemento de ajuda na política da China para África	109
3.4.2 O Fórum China-Africa e o reforço das relações multilaterais e bilaterais com os países africanos.....	114
Conclusões.....	115
Capítulo QUATRO - A COOPERAÇÃO CHINESA E A AJUDA TRADICIONAL: UMA PERSPETIVA COMPARATIVA.....	119
Sinopse	119
4.1 A ajuda tradicional: o Plano Marshall e a descolonização	120
4.1.1 As décadas de 1960 e 1970 e o desenvolvimento baseado no crescimento económico.....	121
4.1.2 A década de 1980 e os Programas de Ajustamento Estrutural	123
4.1.3 A década de 1990 e as condicionalidades políticas	126
4.1.4 A recuperação do papel do Estado em situações de pós-conflito.....	130
4.2 A ajuda – elemento fundacional da política externa chinesa.....	132
4.2.1 As décadas de 1960 e 1970	133
4.2.2 A década de 1980: da ajuda à cooperação.....	135
4.2.3 A reforma da década de 1990: da ideologia à <i>Go out Policy</i>	137
4.2.4 A década de 2000: o aprofundamento da cooperação multilateral e bilateral.....	141
4.3 A ajuda tradicional, a ajuda chinesa e os novos “provedores de ajuda ao desenvolvimento”: distintos princípios e contextos	147
4.3.1 A evolução do conceito de Ajuda Pública ao Desenvolvimento	147
4.3.2 O conceito de ajuda chinesa.....	154
4.3.3 Os “novos provedores de ajuda ao desenvolvimento”	157
4.4 Matriz comparativa da ajuda chinesa versus ajuda tradicional	159
4.4.1 Redução da pobreza.....	159
4.4.2 A promoção da democracia e o princípio da soberania	161

4.4.3 Direitos humanos <i>versus</i> “direitos socioeconómicos”	164
4.4.4 <i>Ownership</i> da ajuda e maior autonomia para os recetores	165
4.4.5 Modalidades e condições da ajuda: ajuda ligada e o “ <i>benefício mútuo</i> ”	168
Conclusões	169
Capítulo CINCO – O MODELO DE COOPERAÇÃO ANGOLA-CHINA	173
5.1 Contexto	173
5.2 Os acordos assinados: as linhas oficiais de crédito	175
5.3 As condições dos empréstimos: finança e condicionalidades	183
5.4 O modelo “oil-for-infrastructure”	186
5.4.1 O financiamento e o acesso a participações na indústria petrolífera em Angola	188
5.5 Os empréstimos da China e de outros financiadores	191
5.6 As relações comerciais enquanto estratégia de política externa	194
Conclusões	196
Capítulo SEIS - A ENTRADA DE EMPRESAS CHINESAS NA ECONOMIA ANGOLANA	199
Sinopse	199
6.1 A atividade económica privada em Angola	199
6.1.2 Os primeiros empresários	203
6.2 O investimento estrangeiro em Angola no pós-guerra	206
6.2.1 A Lei das Sociedades Comerciais	209
6.3 O investimento chinês em Angola	211
6.3.1 O investimento chinês em Angola – análise de entrevistas	215
Conclusões	232
CONCLUSÕES	234
BIBLIOGRAFIA	238
ANEXOS	251
Anexo A – Oito Princípios para a Ajuda Externa Chinesa a Países Estrangeiros	251
Anexo B – Os Quatro Princípios para a Cooperação Económica e Tecnológica (Zhao Ziyang, 1982)	253

INTRODUÇÃO

1.1 O contexto

A 22 de Fevereiro de 2002, Angola emergiu de um longo período de guerra que no total somou mais de quatro décadas. Entre a guerra anticolonial, iniciada em março de 1961 e a guerra civil que se seguiu à declaração da independência do país, a 11 de novembro de 1975, o país experienciou um período de guerra intermitente até Fevereiro de 2002, quando após a morte do líder da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), Jonas Savimbi, foi declarado o final do conflito.

Segundo Malaquias (2012), com o final da guerra colonial a população angolana esperava que as riquezas naturais do país (i.e. as vastas reservas de petróleo, as minas de diamantes e os férteis terrenos agrícolas) servissem de base à prosperidade pós-colonial. No entanto estas expectativas foram constantemente adiadas devido ao conflito. Também Crawford (2001) refere as orientações, por parte dos governos pós-coloniais em África, a favor de um “Estado Social” na abordagem europeia, procurando desta forma responder às expectativas não correspondidas dos habitantes, no que se refere à melhoria de condições de vida. Durante anos, a situação de guerra foi invocada pelos governantes em Angola como justificação para a pobreza generalizada da população, para a descida progressiva nos índices de qualidade de vida e para o aumento das situações de desnutrição. Em simultâneo, de acordo com Le Billon (2001), o governo concentrou a partir da década de 1990 os recursos financeiros no setor militar, retirando verbas anteriormente afetadas aos setores sociais (como saúde, educação e alimentação). Com o final da guerra em 2002, o nível de expectativas da população relativamente à capacidade de o governo implementar medidas com um impacto visível e rápido sobre as condições de vida, apresentava contornos de urgência e de prioridade política.

O governo elegeu como prioridade a reconstrução das infraestruturas – vias de acesso e edifícios públicos – como sinal de entrada num novo ciclo da história do país, não já marcada pelo conflito e pela “emergência nacional”, mas por uma nova etapa que o executivo definiu como de “desenvolvimento”. Croese (2013) refere adicionalmente como o projeto de reconstrução nacional se tornou um equivalente e uma parte integrante do processo de “*statebuilding*” que o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) se apressou a implementar imediatamente após o término do conflito armado.

No entanto, o processo de reconstrução pós-conflito em Angola não seguiu as prescrições previstas e que se tornaram prática das instituições internacionais, desde o início de 1990. Desde o final da Guerra Fria que as intervenções externas na mediação de conflitos se tornaram progressivamente frequentes. A irrupção de inúmeros conflitos no leste da Europa e em África, relativamente aos quais as superpotências assumiam o controlo, encontraram-se, após 1989, sem árbitros. Desta forma, as reivindicações étnicas, religiosas e políticas sobrepuseram-se à ordem bipolar anteriormente instituída, contestando fronteiras e os poderes políticos instituídos. Foi neste contexto que emergiu o conflito dos Balcãs, do Ruanda e do Sudão.

Adicionalmente, a intervenção externa com sancionamento internacional foi legitimada pela vitória do modelo neoliberal de organização social, que consagrava os Estados Unidos como o poder hegemónico sobre o mundo pós-soviético. Desta forma, as intervenções em conflitos no exterior foram encaradas como uma forma de alargar o modelo neoliberal, incluindo prescrições quanto ao tipo de regime político e sistema económico a adotar nos países intervencionados. Fukuyama anunciou, com o seu “Fim da História” em 1993, que nenhum outro sistema sucederia à democracia liberal.

As intervenções externas foram desta forma caracterizadas por uma fórmula que previa a mediação externa do cessar-fogo, a presença militar externa até à realização das primeiras eleições; e o apoio externo para o reforço das competências do Estado. Adicionalmente, como condição imposta para acesso a financiamento internacional para a reconstrução, o país intervencionado deveria apresentar um Programa de Combate à Pobreza, o que implicava um compromisso oficial expresso com medidas específicas de redução da pobreza. Mayall e Oliveira (2012) referem que a mediação externa de conflitos privilegiou um regime de tutela internacional, através do qual os estados intervencionados se encontravam privados de importantes prerrogativas da respetiva soberania. É importante acentuar que estes regimes foram igualmente legitimados ao abrigo do conceito de “*responsibility to protect*”, enunciado no Relatório Brahimi para a Assembleia Geral das Nações Unidas em 2001, que defendia a subordinação da soberania nacional ao dever internacional de proteção às populações. O regime de *peacebuilding* implicava também, segundo Call e Wyeth (2008), a institucionalização de um mecanismo de resolução de conflitos no qual fossem equilibradas as tensões entre o reforço das prerrogativas do Estado (*statebuilding*) e o processo de consolidação da paz (*peacebuilding*), o que implicaria, entre outros atributos, a melhoria das condições de vida da população.

Este tipo de prescrições não foi, no entanto, observado em Angola em 2002. Desde logo o cessar do conflito não foi realizado com mediação externa. Resultou efetivamente da vitória militar do MPLA sobre a UNITA, após o fracasso do processo iniciado com a assinatura de um acordo de cessar-fogo mediado por Portugal, em Bicesse, em Maio de

1991 e a posterior realização de eleições em 30 de Setembro de 1992. O acordo de Bicesse previa a administração do território por uma junta militar presidida por um português durante o período entre a assinatura do acordo e a realização de eleições. Malaquias (1999) critica o fraco envolvimento da ONU na implementação desses acordos de paz, dotada de um mandato restrito relativamente à supervisão das condições prévias à realização das eleições, como a monitorização do desarmamento e do acantonamento de tropas de ambos os movimentos. Segundo MacQueen (1998) e Malaquias (1999), essa supervisão foi desadequada, a par de um mandato insuficiente, dotada de recursos humanos e meios financeiros insuficientes para garantir a monitorização efetiva de todo o território - dependendo portanto apenas de relatórios produzidos pelas partes ou por organizações não-governamentais (ONG) com presença no território, como a Cruz Vermelha. Segundo MacQueen (1998), as superpotências, pela alteração do contexto geopolítico subsequente ao final da Guerra Fria, pretendiam uma solução rápida (“*quick fix*”) para o conflito angolano, que não implicasse o comprometimento de um elevado número de efetivos militares no terreno e elevados meios financeiros. Contudo, a realização de eleições a partir de um acordo com mediação externa mas com um mandato pouco definido, baseado na fórmula “*one size fits all*”, como condição para a recuperação pós-conflito foi contrariada pelos acontecimentos subsequentes e por um regresso ainda mais violento ao conflito. Aliás, o fracasso das eleições de 1992 em Angola é muitas vezes referido, como exemplo de como a realização de eleições, sem a presença das premissas necessárias (como a preparação adequada e a vontade política dos litigantes), pode exacerbar tensões, em lugar de estabelecer condições para promover a paz no período pós-conflito.

O fracasso das negociações de Bicesse e do posterior Protocolo de Lusaca, contribuíram para o entendimento, sobretudo entre os interlocutores angolanos, de que a solução do conflito não dependia de mediação externa nem de acordos políticos, mas sim da vitória militar de um dos interlocutores. Segundo Péclard (2008), foi com esta abordagem que o presidente do MPLA anunciou em 1998, perante a Assembleia Nacional, que o movimento empreenderia a partir de então “uma guerra pela paz”.

Na sequência da vitória militar de 22 de Fevereiro de 2002, o MPLA declarou terminado o conflito civil angolano, após a morte do líder da UNITA, Jonas Savimbi. Partindo do precedente da intermediação internacional que levava ao insucesso na implementação das eleições de Setembro de 1992, o governo apresentava-se pouco recetivo relativamente a um processo de reconstrução mediado por atores externos. No plano económico, as relações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com o Banco Mundial (BM) sempre haviam sido conturbadas. No que se refere à ajuda externa a Angola na década de 1980, Sogge (1994) refere o facto de Angola receber um montante de ajuda alimentar muito inferior às metas definidas pela ONU (Organização das Nações Unidas), de

forma a satisfazer as necessidades da população. Outros como Pavignani e Colombo (2001) referem o empenho “desinteressado e oportunista”, pouco comprometido, que a maioria dos doadores e as instituições internacionais foram revelando nas conferências relativas a ajuda alimentar convocadas para Angola. O facto de o país possuir petróleo para financiar as respetivas importações de bens alimentares contribuiu para criar a perceção, entre os doadores, de que a ajuda externa era desnecessária caso o governo aplicasse um maior montante de recursos financeiros no financiamento das necessidades básicas da população. Ou seja, o problema das carências de Angola foi crescentemente percecionado entre a comunidade de doadores como um problema de governação, de definição de prioridades políticas por parte do governo, mais do que como uma questão de carência de recursos. Afirmou-se a ideia de que a ajuda internacional seria redundante e fungível, ou seja, os recursos financeiros do governo, em lugar de empregues na satisfação das necessidades básicas seriam, por haver ajuda internacional, libertados para outros usos, em particular para despesas militares (fungibilidade da ajuda).

Acresce a estas considerações o facto de os dois programas de monitorização financeira assinados entre o governo e o FMI não terem sido implementados na íntegra. Em 1995 o governo abandonou o programa de eliminação dos câmbios duplos, seis meses decorridos após o início do programa (Hodges, 2004). Em Março de 2000, o governo assinou novo acordo de monitorização que decorreu até Março de 2001 e que teve como resultado um relatório de recomendações do Fundo ao governo angolano, sobretudo sobre reformas políticas, uma maior clarificação na articulação de responsabilidades entre a Sonangol, o Ministério das Finanças e o Banco Nacional de Angola; bem como a maior transparência do registo de todas as receitas e sobretudo das despesas públicas.

Benner e Oliveira (2013) referem como o governo, a partir do final da guerra, optou por uma adoção seletiva das reformas sugeridas pelo FMI, do tipo “*à la carte*”, que não implicava alterações de fundo na estrutura de governação, mas que resultava de facto num maior controle e maximização das receitas do petróleo (através da realização de leilões petrolíferos, auditorias e pagamentos). Segundo os autores, estas medidas contribuíram para a aparência de convergência por parte do governo com as reformas sugeridas pelo FMI, melhorando alguns aspetos técnicos do controle das receitas de petróleo.

Autores como Hodges (2004), Cramer (2006) e Le Billon (2001) referem que a disponibilidade do governo angolano para negociar com as instituições internacionais programas de monitorização/financiamento aumenta na proporção inversa da descida do preço do petróleo nos mercados internacionais. Ou seja, dito de outro modo, sempre que o preço do petróleo está em alta, o governo mostra-se mais favorável a procurar soluções autónomas para o respetivo desenvolvimento.

Contudo, em 2002, o governo não possuía ainda os recursos financeiros necessários para levar a cabo o projeto de reconstrução nacional. Como referido, o governo havia feito corresponder a reconstrução nacional à construção e reconstrução de infraestruturas físicas, como acessos viários e edifícios públicos. Apesar das reservas comprovadas de petróleo, em 2002 o governo não tinha ainda uma produção petrolífera com capacidade de geração de liquidez suficiente para cobrir os montantes previstos de financiamento público. Estava também impedido de contratar novos empréstimos internacionais, enquanto não negociasse o pagamento da dívida acumulada durante o período de guerra aos membros do Clube de Paris.

O governo acalentava a expectativa de que a comunidade internacional (através da coordenação do FMI) estivesse disponível para reunir uma conferência de doadores com o propósito de financiar a reconstrução pós-conflito no país. Esta conferência, apesar das relações conturbadas entre o governo de Angola e o FMI e o Banco Mundial, havia sido delineada por iniciativa da Comissão Europeia em 1995. Havia um consenso generalizado entre a elite governante angolana de que a reconstrução do país seria feita a partir de apoio internacional, como forma de compensação pelo efeito da intervenção externa¹ (EUA, URSS, Portugal, África do Sul) na guerra civil no país, no contexto da Guerra Fria, fator que teria contribuído para exacerbar o grau de destruição do conflito.

No entanto, no início do século XXI o contexto internacional havia sofrido alterações – África perdera a importância estratégica de que gozara no período da Guerra Fria e Angola permanecia como um dos conflitos tardios e sucessivamente adiados. Margaret Anstee, enviada especial da ONU em Angola em 1991 para monitorizar a implementação dos acordos de Bicesse, apelidou Angola como um país “órfão da Guerra Fria”. Como referido por Taylor e Williams (2004) as prioridades das superpotências (agora restringidas aos EUA, com a UE como aliado) tinham sido reorientadas para outras regiões geográficas, nomeadamente o Médio Oriente, o Leste da Europa e o Sudeste Asiático.

1.2 Questões de pesquisa e a abordagem do estudo de caso

Esta tese pretende clarificar o papel de um novo ator – a China – no financiamento de Angola em contexto de reconstrução pós-conflito. A opção pela abordagem de um estudo de caso foi feita, atendendo ao entendimento de Yin (2003), de que esta é uma metodologia de pesquisa adequada para: 1) um objeto de estudo nos campos disciplinares da Economia, da Ciência Política e da Psicologia Social; 2) um objeto de estudo que está a acontecer em

¹ Estados Unidos da América (EUA), União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Portugal, África do Sul

tempo real; e 3) um objeto de estudo relativamente ao qual se conhece ainda pouco para levar à proposição de teorias, sendo o objetivo da pesquisa sobretudo de natureza exploratória.

O objetivo de um estudo de caso é ainda, segundo Bennett e George (2005), elaborar um estudo de tipo qualitativo em que, em lugar de pretender estudar extensivamente um fenómeno, ou seja, por exemplo, qual a incidência de um determinado fenómeno sobre uma dada população (traduzido no número de inquéritos estratificados), se pretende estudar um fenómeno em profundidade, nomeadamente conhecer o “como” e o “porquê”.

Bennett e Elman (2006) destacam a relevância que o método do estudo de caso tem vindo a adquirir na Ciência Política, numa tradição de investigação qualitativa que em lugar de se concentrar nos “efeitos das causas”, ou seja com uma preocupação quantitativa de “inferir sistematicamente quanto uma variável contribui em média para um determinado resultado”, se concentra antes em “como as causas interagem no contexto de um caso ou num número reduzido de casos para produzir um determinado resultado”.

Adicionalmente, segundo Yin (2003), o estudo de caso é uma estratégia adequada quando, tratando-se de acontecimentos em tempo real, se verifica uma indefinição entre o fenómeno e o seu contexto e, para responder a este grau de complexidade, os investigadores recorrem a diversos tipos de dados assim como a distintas técnicas de recolha de dados - que Atkinson, Bauer e Gaskell (2010) denominam “pluralidade metodológica”. Yin (2003) acrescenta ainda que o estudo de caso segue as premissas presentes no método histórico, no que se refere à pesquisa sobre a veracidade e confiabilidade das fontes documentais, a que adiciona a observação direta e a entrevista.

Através do estudo de um ou dois casos, o método de pesquisa pretende estabelecer termos de referência, premissas, proposições que possam ser aplicáveis noutros casos, i.e., tomando como exemplo o presente estudo, que sejam extrapoláveis ao relacionamento da China com outros países africanos.

A presente investigação considera, no entanto, que a relação da China com Angola assume características particulares, que implicam cautela e salvaguardas no momento de extrapolar conclusões para o relacionamento da China com outros países africanos. Essas características são: 1) a situação de pós-conflito em Angola, que determinava a necessidade de grandes recursos financeiros e igualmente de capacidades de execução para a reconstrução nacional; 2) o facto de Angola possuir vastas reservas de petróleo, 3) o facto de a elite governante angolana exercer um controlo absoluto sobre essas reservas e sobre o poder político desde a independência, 4) a duração prolongada do conflito, que acabou por conferir ao poder contornos de autoritarismo e lhe permitiu um forte controlo sobre a sociedade civil.

Algumas das particularidades acima referidas são retiradas de Chabal (2006), que ressalta a particularidade do “caso de Angola” no contexto africano. Apesar de destacar as especificidades do caso angolano, Chabal (2008) refere que, na sua essência (a existência de uma elite política imutável desde a independência; a existência de recursos naturais abundantes; e a duração do conflito), estas características são transversais à maioria, se não à totalidade das sociedades africanas. O estudo de Angola tem suscitado o interesse de muitos académicos nos últimos anos, com as pesquisas a incidir sobre o período pós-guerra. Embora a elaboração de pesquisas que implicavam trabalho de campo estivesse enormemente dificultada antes de 2002; a escassez de fontes documentais sobre o período pós-colonial tornava imperativa essa pesquisa de terreno, como única forma de colmatar as lacunas nas fontes documentais primárias e secundárias disponíveis.

Corkin (2013) analisou a “agência” ou iniciativa angolana na gestão das linhas de crédito chinesas, concluindo que, contrariamente ao entendimento comum sobre a subordinação dos governos africanos ao poder emergente da China sob a forma de empréstimos, o governo angolano conseguiu negociar habilmente as premissas deste acordo, o que permitiu manter a prossecução dos interesses das elites dirigentes através dos respetivos empréstimos. Alves (2011) analisou como o diferente enquadramento político-institucional em Angola e no Brasil, resultou em gestões distintas das reservas petrolíferas por parte dos governos e companhias petrolíferas nacionais, face ao interesse das empresas petrolíferas chinesas.

Tem-se verificado um intenso debate sobre a política externa chinesa, nomeadamente a política externa da China face aos países africanos, em particular no que se refere às respetivas práticas de financiamento sem condicionalidades políticas. Este tipo de relação bilateral coloca desafios no âmbito da Economia do Desenvolvimento e das Relações Internacionais. A China, como potência económica, tem procurado afirmar o respetivo poder, desafiando premissas e normas estabelecidas na sociedade internacional, nomeadamente no que respeita às condições de assistência a países em desenvolvimento. Do ponto de vista das Relações Internacionais suscita interesse entender que novos instrumentos, objetivos e interlocutores estão a ser empregues neste diálogo bilateral pela China, e em que medida diferem dos utilizados pelas instituições financeiras internacionais e pelos doadores internacionais denominados “tradicionais”.

O estudo sobre os acordos de financiamento entre Angola e a China adquire relevância, na medida em que permite explorar quer as estratégias de diversificação de dependência externas, seguidas por Angola ao longo do período de guerra e mantidas após o final da guerra, quer a diversificação de instrumentos e interlocutores chineses de negociação.

Segundo Malaquias (2012), foi uma sábia aliança entre as forças internas (partido, militares e governo) que permitiu à elite governante manter a hegemonia do poder durante os primeiros anos de independência e, igualmente, enfrentar as adversidades no plano internacional. Em 2002 deparamos novamente com uma aliança, uma posição comum das diversas instâncias da nomenclatura face a um ambiente externo adverso (recusa da conferência de doadores).

Desta forma, a primeira questão de pesquisa pretende esclarecer em que medida os acordos de financiamento com a China terão possibilitado a reconstrução pós-conflito sem reformas políticas, a par da consolidação no poder do MPLA. O recurso a alianças com parceiros externos ao continente para consolidar o poder dos líderes políticos em África tem sido documentado por autores como Bayart (1999) e Clapham (1996). Bayart refere como “os principais atores das sociedades da África subsariana tenderam a compensar as dificuldades (relativas à) autonomização do poder e à intensificação da exploração dos seus dependentes pelo recurso deliberado a estratégias de extroversão, isto é “mobilizando recursos decorrentes da sua (possivelmente desigual) relação com o ambiente externo”.

Bayart refere ainda como o controlo sobre a força de trabalho constituía um fator de diferenciação social e logo de acumulação primitiva do capital em África, num contexto de fraco desenvolvimento das forças produtivas. Desta forma, o número de dependentes sob a esfera de influência de um líder constituía a respetiva fonte de poder.

Por outro lado Clapham (1996) refere como, no período pós-colonial, os países recém-independentes em África exerceram uma autoridade na esfera interna, sem restrições externas, quanto à forma de exercício do poder. Privilegiava-se nessa época o apoio aos líderes que assumiam o poder (desde que não fossem ideologicamente opositores dos poderes externos) e a manutenção de “relações funcionais” com os regimes em funções, i.e., em termos económicos, mantendo o fluxo de importações e de exportações. Nessa época, os líderes africanos adquiriram uma soberania “*de jure*” através do reconhecimento internacional dos regimes, dada a inexistência de ênfase em aspetos de boa governação e de legitimidade interna, que reportariam para conceitos de soberania “*de facto*” ou empírica. Os regimes eram caracterizados por uma prestação de contas ao exterior, assegurando a manutenção dos fluxos comerciais externos, e não por uma prestação de contas perante os respetivos cidadãos. O estado autoritário, controlado pelos detentores de poder com pouco ou nenhum pluralismo, era o reverso da medalha do colonialismo.

Clark (2001) refere como a perspetiva predominante no âmbito das Relações Internacionais, o neorrealismo, não tem sido aplicada no estudo dos estados africanos. Essa perspetiva, predominante durante o período da Guerra Fria, era centrada nas relações entre superpotências, sendo considerados periféricos ou dependentes das relações bipolares, os

eventos políticos decorridos fora da respetiva esfera de influência. Como refere Clark (2001), apesar da génese da disciplina das Relações Internacionais, centrada na ideia de Estado-Nação surgida na Europa no século XVII, nas ideias de soberania e de equilíbrio de poder, subsiste um conceito passível de ser aplicado às relações internacionais dos estados africanos, que é o de “segurança ou sobrevivência do regime”. Também Grieco (1997), numa apresentação dos pressupostos e proposições do realismo clássico, refere que a teoria é baseada na ideia do Estado como ator unitário e racional, que atua sem restrições colocadas pelo carácter das instituições domésticas ou pelas preferências de determinados segmentos sociais na esfera interna. No entanto, a análise das ações e dos interesses dos indivíduos que constituem as lideranças revela que o apoio externo para a sua permanência no poder é igualmente preponderante. Desta forma, as elites governantes pautariam as respetivas decisões de política externa não pela defesa de um interesse nacional, mas pela defesa de interesses pessoais (manutenção no poder).

Outro pressuposto do realismo é a ideia de que os Estados, face a uma ameaça externa, acionam mecanismos de equilíbrio de poder - os estados ameaçados tendem a aliar-se contra o estado mais forte. No entanto, o comportamento dos países denominados do “terceiro mundo” caracteriza-se, segundo Neumann (1998), não por alianças entre estados vizinhos, mas sobretudo por alinhamentos com poderes externos. Este comportamento internacional seria caracterizado pelo “*bandwagoning*”, aliança com potências externas, mais poderosas, para confirmar ou consolidar interesses na esfera interna, mais do que pela procura do equilíbrio de poderes.

Enquanto segunda questão de pesquisa interessou-me também averiguar de que forma os acordos bilaterais teriam originado uma dinâmica de instalação de empresas privadas chinesas em Angola. Esta questão, apesar de aparentemente fora do âmbito disciplinar da primeira, surgiu na medida em que permitia clarificar questões de governação surgidas no âmbito da intensificação da cooperação financeira sino-angolana. Enquanto a primeira questão de pesquisa se situa no âmbito das relações entre dois Estados e, posteriormente, no âmbito da esfera interna de Angola, - os níveis de análise referidos em Hollis e Smith (1998) - a segunda questão de pesquisa situa-se inteiramente na esfera do poder e da burocracia interna angolana analisando a forma como esta se adapta à presença de um novo ator estatal que, por sua vez, despoleta a entrada de atores privados, i.e. de empresários chineses. Esta questão surgiu no contexto de um projeto de investigação em que participei e que debatia a possibilidade de aplicação de modelos de desenvolvimento locais surgidos na China, em determinados países africanos. Da revisão de literatura elaborada no contexto do projeto, surgiu a premissa de que a maioria do investimento chinês em África tinha como origem empresas estatais chinesas. No âmbito do presente projeto, é estabelecida a hipótese de que, na sequência dos acordos bilaterais, teria surgido

uma dinâmica de estabelecimento de empresas privadas em Angola inicialmente dependente do apoio estatal chinês para a respetiva fixação. A um nível micro interessou igualmente entender as circunstâncias de entrada das empresas chinesas e da sua associação com parceiros locais e perceber que efeitos produziram em termos de concorrência no mercado local, quer sobre nacionais quer sobre outros parceiros externos de Angola com operações comerciais no terreno.

Esta questão surgiu também a partir da leitura do texto de Gu (2009), que refere a predominância de empresas privadas no investimento em África a partir de 2005. Esta problemática é também tratada por Boisot e Meyer (2005), que referem a preferência das empresas privadas chinesas no investimento no exterior, devido às restrições, regulamentações e taxas existentes no mercado interno chinês. Outros autores referem igualmente a diminuição de margens no mercado interno chinês, resultante da entrada de empresas estrangeiras, como motivação para o investimento no exterior das empresas chinesas.

1.3 Metodologia e estrutura da tese

Para o presente trabalho foi adotada uma abordagem qualitativa, assente em pesquisa bibliográfica, de fontes primárias e secundárias, e na recolha empírica de dados originais, através da realização de entrevistas semiestruturadas em Angola.

O presente trabalho foi motivado pelo interesse académico, aprofundado desde há mais de quinze anos, sobre a economia chinesa e o crescimento económico chinês, para o qual a participação no projeto “*Entrepreneurial configurations in China and Africa: a four-nation study*”², contribuiu para aprofundar e direcionar o estudo para o envolvimento económico da China em África. Desta forma, o estudo que era eminentemente desenvolvido no âmbito disciplinar da economia, perpassou para outros domínios disciplinares, abarcando as Relações Internacionais, os Estudos do Desenvolvimento e a Gestão. As dificuldades colocadas pelo estudo de Angola, um país a emergir ainda de uma situação de conflito, foram sentidas logo no momento da definição do projeto de pesquisa.

Nordstrom e Robben (1995) realçam a dificuldade de realizar pesquisa em cenários de conflito, no que se refere ao medo e à repressão que impende sobre os entrevistados, que leva o investigador a considerar continuamente a sua segurança pessoal e a dos entrevistados. Efetivamente, a realização do trabalho de campo não foi tarefa facilitada,

² PTDC/AFR/72258/2006. Uma das publicações do projeto no qual participei foi: António et al. (2011): *China and Portuguese Speaking Africa - Business Approaches and management models in China, Mozambique and Cape Verde*, Lisboa, Edições Sílabo.

tendo em conta os elevados níveis de controlo de informação na sociedade pesquisada, a par de um ambiente limitativo da liberdade de expressão. O acesso aos entrevistados foi efetuado a partir de intermediários de confiança dos mesmos, nomeadamente a partir de colegas do doutoramento em Estudos Africanos e colegas de outras áreas disciplinares do ISCTE-IUL. O papel dos intermediários ou “*gatekeepers*” é analisado por Feldman, Bell e Berger (2003), que destacam a posição destes interlocutores que, pela respetiva posição e prestígio na comunidade, podem facilitar o acesso a informantes privilegiados.

A figura do intermediário foi também essencial no contacto com os entrevistados chineses - empresários e diretores gerais de empresas chinesas – comunidade fechada por motivos habitualmente decorrentes da linguagem e com propensão para viver dentro do grupo. O apoio e intermediação de uma figura de confiança local foi fundamental, tanto no acesso como na facilitação da comunicação, reformulando e reexplicando as questões em mandarim aos entrevistados.

A minha apresentação, como estudante de doutoramento de uma instituição de ensino portuguesa, contribuiu para criar um elo de confiança com os entrevistados, em particular com os interlocutores chineses, que ao saberem que eu estava meramente de passagem e que não iria divulgar os resultados da minha pesquisa diretamente em Angola, se dispuseram para responder com maior abertura e liberdade às questões. Esta posição de “*outsider*” predispôs particularmente estes interlocutores para discorrerem com maior facilidade sobre as dificuldades de fazer negócios em Angola e sobre as várias formas de associação possível com parceiros angolanos.

Concomitantemente, para estabelecer uma relação de confiança com os entrevistados, optei por clarificar verbal e previamente que as identidades dos entrevistados não seriam divulgadas, sendo estes meramente identificados pela respetiva ocupação e por uma sigla (E1, E2, E3...). Para a análise das entrevistas recorri parcialmente a um *software* informático de codificação, “Atlas TI”, que permite encontrar a frequência da ocorrência das codificações pré-definidas. Dado o número de entrevistas realizadas (trinta e uma), optei também por utilizar maioritariamente uma análise de conteúdo dita “manual” pela qual, numa primeira leitura, identifiquei as categorias mais relevantes para a análise e, posteriormente, sublinhei as passagens das entrevistas que pudessem contribuir para ilustrar e exemplificar o texto.

A primeira parte da dissertação corresponde à presente introdução e à clarificação da metodologia empregue. Os primeiros dois capítulos correspondem à apresentação dos dois atores discutidos na tese, respetivamente Angola e China. No primeiro capítulo caracterizo a situação política em Angola no pós-guerra, incluindo as prioridades políticas do governo, o teor das negociações e os projetos de financiamento apresentados aos doadores internacionais. No segundo capítulo abordo as motivações da China para a definição de

uma política externa para África a partir de 2000. No terceiro capítulo procedo a uma comparação entre a política de cooperação denominada “tradicional” e a política de cooperação chinesa, a partir da delineação de diferentes percursos históricos, numa tentativa de melhor entender os distintos princípios e objetivos orientadores das respetivas políticas de ajuda ao desenvolvimento. No quarto capítulo analiso o modelo de cooperação desenvolvido entre Angola e a China, nomeadamente a descrição dos acordos realizados e principais prerrogativas, incluindo as respetivas implicações em termos de governação. No quinto capítulo analiso as tendências do investimento chinês em Angola, com o intuito de dar resposta à segunda questão de pesquisa e estabelecer se o perfil de investimento das empresas chinesas seria ou não determinado pela proteção do estado chinês e pela existência de acordos financeiros bilaterais. Por último apresento as conclusões do presente trabalho propondo uma resposta às questões de pesquisa definidas.

1.4 Abordagem qualitativa *versus* quantitativa

O presente trabalho adota uma abordagem qualitativa. A pesquisa qualitativa parte da premissa, ao nível metodológico, de que não existe uma realidade objetiva que possamos conhecer, se utilizados instrumentos de medição e de recolha de dados para propor leis ou regularidades nos comportamentos (ou seja, as premissas que caracterizam a pesquisa quantitativa). A pesquisa qualitativa pressupõe que mais do que uma realidade objetiva, importam as interpretações que atores e espetadores elaboram relativamente a essa realidade - Atkinson, Bauer e Gaskell, (2010). Nesta perspetiva epistemológica, o objetivo da ciência não seria o de enunciar leis imutáveis sobre os fenómenos, mas sim de formular proposições e aproximações sobre a realidade. O campo primário da pesquisa qualitativa relaciona-se com as perceções, interesses, significados, representações que são elaboradas pelos interlocutores, relativamente a um fenómeno social. Estas perceções são determinantes, na medida em que influenciam o próprio objeto estudado (neste caso a relação de cooperação entre Angola e a China), através da formação de representações sociais e impendendo sobre a atuação dos atores políticos e não políticos envolvidos. Como referem Atkinson, Bauer e Gaskell (2010), a análise qualitativa implica o foco nas interpretações e significados atribuídos tanto pelos atores (intervenientes) como pelos espectadores, aos fenómenos sociais, implicando uma observação constante do fenómeno estudado.

Hollis e Smith (1990) distinguem duas correntes intelectuais que têm marcado o pensamento e a ontologia das Ciências Sociais, com repercussões no âmbito disciplinar das Relações Internacionais. Uma das correntes tem origem na tradição intelectual que marcou

o desenvolvimento das Ciências Naturais desde o século XVI, e que encara o mundo social como parte do mundo natural. Deste pressuposto decorre uma separação nítida entre o investigador e o objeto observado, sendo que o primeiro não exerce qualquer influência sobre o objeto de estudo, como um observador que observa o objeto de estudo a partir de fora. A outra corrente, originada na tradição intelectual do século XIX, baseada no estudo da História, tenta perceber o objeto de estudo a partir dos seus significados para os atores, tentando uma melhor compreensão/entendimento (*verstehen*) sobre o significado dos fenómenos. Aqui, o entendimento sobre o objeto de estudo implica um olhar a partir de dentro, tentando entender o significado dos fenómenos para os respetivos atores. Esta análise, segundo Atkinson, Bauer e Gaskell (2010) “das declarações, análise das ações e a recriação dos pensamentos dos atores” é realizada na medida em que permitirá entender as razões para a tomada de decisão por parte dos mesmos. Para esta perspetiva, que advoga um conhecimento dos fenómenos a partir “de dentro”, a pesquisa é iniciada pela perspetiva dos atores e espetadores sobre o fenómeno em estudo, das possíveis alternativas, da sua visão sobre a situação e sobre os restantes intervenientes, de quais as alternativas existentes do ponto de vista dos atores/espetadores sobre o fenómeno social analisado.

Destas duas correntes resultam duas abordagens distintas ao conhecimento. A primeira abordagem, caracterizada pelo positivismo, procura estabelecer relações causais entre os fenómenos, com o objetivo de alcançar o máximo de generalizações, abstraindo do caso concreto, no sentido de estabelecer uma teoria, i.e. estabelecer padrões de comportamento ou de relação entre variáveis, na tradição de “explicar” (*das erklären*). A segunda perspetiva tem como ponto de partida entender o objeto de estudo a partir dos significados que lhe são atribuídos pelos atores, i.e. a partir de uma análise das respetivas perspetivas, motivações e preferências (que funcionam como uma razão para as suas ações e decisões) e desta forma chegar a um maior entendimento sobre o objeto de estudo, na tradição de entender (*verstehen*).

Hollis e Smith (1990) referem ainda que é fundamental, no campo das Relações Internacionais, disciplina surgida no âmbito das Ciências Sociais, só após a I Guerra Mundial a especificação do nível em que a análise é desenvolvida e do tipo de abordagem escolhida, “*top-down*” ou “*bottom-up*”. Numa perspetiva a nível do sistema internacional, a análise é cingida ao nível do relacionamento entre estados, considerando-se que os estados ajustam o respetivo comportamento à lógica do sistema internacional; numa perspetiva a nível do Estado têm-se em conta as burocracias nacionais, como variáveis que permitem explicar o comportamento internacional dos Estados; o terceiro nível de análise tem ainda um enfoque na forma como as burocracias internas e decisões individuais impactam nas decisões externas dos Estados. Hollis e Smith (1990) referem como a primeira abordagem é de tipo sistémico, sendo os estados levados a conformar-se a uma determinada norma

internacional, enquanto na segunda e terceira abordagens, se opta preferentemente por focar as lideranças e a forma como as decisões individuais têm efeitos sobre o comportamento e a política externa dos Estados.

Na presente pesquisa, como referido, a análise situa-se ao nível das relações entre estados (primeiro nível de análise), e igualmente, e sobretudo, ao nível da burocracia interna do estado em Angola (segundo e terceiro nível) e de como reage e gere a presença do ator China, ao nível oficial e ao nível privado.

1.4.1 A recolha de dados: a entrevista semi-dirigida

Sendo a presente pesquisa baseada no estudo de caso, justificada pelas circunstâncias acima descritas (*real-life events*), o trabalho foi levado a cabo recorrendo à análise de fontes documentais primárias e secundárias. Sendo as fontes primárias escassas – estatísticas oficiais sobre o comércio bilateral, dados sobre investimento bilateral – socorremo-nos de fontes secundárias, como literatura publicada sobre a presença da China em África em países específicos ou em sectores de atividade específicos, como ponto de partida para a análise. A entrevista foi contudo o instrumento privilegiado para a construção do corpo de dados empíricos originais pela escassez de fontes documentais primárias, por se tratar de um acontecimento em tempo real.

Pretendendo entender as perceções dos intervenientes (acima referidas) e na presença de um tema sobre o qual existe ainda escassa literatura (aplicável sobretudo às relações China - África), optei pela entrevista como meio de produção de dados empíricos originais.

O trabalho de campo foi realizado em duas deslocações a Angola, em fevereiro de 2011 e em novembro de 2012. Os guiões de entrevistas aplicados diferiram um pouco, na medida em que a primeira deslocação a Angola em Fevereiro de 2011, por ocasião da realização de uma conferência sobre o tema das relações Angola/China, na qual participei como palestrante, tinha como objetivo constituir uma fase exploratória, destinada a fornecer pistas para o refinamento das questões de pesquisa. No entanto esta primeira ida a campo foi de tal modo rica em termos de variedade e da qualidade do material recolhido, que optei pela qualificação das entrevistas realizadas como material empírico primário. O guião destas entrevistas é abaixo reproduzido:

Quadro I.1 Guião de entrevista, Fevereiro de 2011

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA
DOUTORAMENTO EM ESTUDOS AFRICANOS
Fevereiro de 2011

1) Que apreciação faz sobre o peso crescente do envolvimento económico chinês em Angola?

2) Como classifica o desempenho das empresas chinesas em Angola?

a) do ponto de vista da eficácia

Muito negativa		Moderadamente positiva		Muito positiva		
1	2	3	4	5	6	7

b) do ponto de vista da qualidade do trabalho

Muito negativa		Moderadamente positiva		Muito positiva		
1	2	3	4	5	6	7

Quer comentar?

3) Qual a vantagem das empresas chinesas relativamente a outras presentes em Angola?

a) Do ponto de vista da realização do trabalho?

Nenhuma		Alguma		Importante		Muito importante
1	2	3	4	5	6	7

Porquê?

4) Que processos seguem as empresas chinesas para operar no mercado angolano?

a) do ponto de vista do financiamento

b) do ponto de vista dos concursos públicos

c) do ponto de vista da mão de obra

5) Tem conhecimento da actuação de empresas chinesas e contrapartes angolanas (governamentais ou/e empresariais) em projectos concretos (hospital, aeroporto, etc)?

6) Se sim, esse conhecimento é directo ou indirecto (ouvir falar)?

Quer comentar?

MUITO OBRIGADA PELA SUA PARTICIPAÇÃO NESTA ENTREVISTA

Essas primeiras entrevistas tiveram como objetivo a recolha de perceções e de representações sobre a qualidade e o desempenho das empresas chinesas, ligadas aos contratos de reconstrução assinados entre a China e Angola. Considerámos que o questionamento dos entrevistados sobre esta dimensão dos acordos de cooperação com a

China, permitiria abordar as representações dos interlocutores sobre este novo ator. No entanto a primeira fase de trabalho de campo e o material empírico recolhido com as entrevistas permitiu o refinamento das questões de pesquisa, nomeadamente para questões com pendor político e valorativo. Desta forma na segunda ida a campo, em Novembro de 2012, as entrevistas já seguiram um outro guião e passaram a incidir sobretudo nas origens (mecanismo causal) da parceria política e foram direcionadas para o impacto da parceria ao nível da consolidação de poder na esfera interna, assim como - motivações para a parceria; alterações nas relações com outros países; expectativas de duração; setores; modelos de desenvolvimento e valoração política da relação. O guião da segunda entrevista segue abaixo.

Quadro I.2 Guião de entrevista, Novembro de 2012

<p style="text-align: center;">INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS DO TRABALHO E DA EMPRESA DOUTORAMENTO EM ESTUDOS AFRICANOS Novembro de 2012</p> <ol style="list-style-type: none">1) A cooperação de Angola com a China tem alterado a relação com os restantes parceiros comerciais e de investimento de Angola? Se sim, que alterações?2) Pensa que esta cooperação é duradoura?3) As empresas chinesas competem ou cooperam com empresas nacionais e de outros países aqui em Angola? Pode referir exemplos?4) Pensa que estas empresas gozam de um regime de exceção?5) Para além da construção, em que sectores estão presentes as empresas chinesas?6) Parece-lhe que Angola olha para a China como um modelo de desenvolvimento a seguir?7) Pensa que a China tem correspondido ao modelo de desenvolvimento seguido por Angola?8) Quem lhe parece beneficiar mais com esta parceria: Angola ou a China? Porquê?9) Os trabalhadores chineses têm um impacto positivo ou negativo no mercado de trabalho angolano?
--

Um acontecimento político transformativo como os acordos financeiros e económicos do governo angolano com o governo chinês, que possibilitaram a reconstrução do país e, em simultâneo, implicaram a entrada regular de um fluxo crescente de cidadãos chineses, tem gerado expressões enfáticas de apoio ou de desagrado por parte dos interlocutores em Angola. Segundo Moscovici (2003), perante um contexto de mudança social – pela

introdução de um facto novo, tensão intergrupala ou mudança histórica – os atores sociais tendem a constituir representações sociais sobre o fenómeno, através de um processo de categorização do desconhecido, quer através da sua classificação a partir de categorias existentes (ancoragem), quer associando-os a objetos concretos (objetivação). O afluxo massivo de cidadãos chineses a Angola, decorrente dos contratos assinados entre ambos os governos constituiu este fator de mudança, que acionou mecanismos no sentido de fazer sentido (o porquê da respetiva vinda) para os habitantes locais, acomodar ou rejeitar distintos hábitos culturais e perspetivar o relacionamento entre esta comunidade imigrante e os angolanos.

Dependendo do respetivo contexto, e do maior ou menor relacionamento com a atividade política organizada (e considerando a grande interligação ainda prevalecente entre a atividade económica e o poder político) o tema desencadeou nos diversos interlocutores uma expressão vincada de posicionamento face aos acordos políticos e à instalação de cidadãos chineses no país.

No entanto, o recurso à entrevista como método de recolha de dados recomenda algumas precauções e estratégias adequadas para lidar com os entrevistados. Ruquoy (1997) refere que dada a subjetividade presente na situação de entrevista e sendo a entrevista uma situação provocada artificialmente pelo investigador, é importante ter em conta não só o conteúdo da entrevista (*o sentido manifesto*), mas igualmente entender o seu *sentido latente*, que só emerge após um trabalho sistemático sobre o texto. Aqui é importante não só o que o interlocutor diz, mas o *sentido* imbuído nas palavras do entrevistado. Neste contexto é importante realçar as diferenças que encontrei ao realizar as entrevistas nos locais de trabalho dos interlocutores ou em contexto mais privado. De uma forma geral os entrevistados tendiam a debitar um discurso oficial, contido, quando as entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho. Por outro lado a utilização de gravador inibiu claramente alguns dos interlocutores, sobretudo se, adicionalmente ao uso do gravador, as entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho. Os únicos interlocutores que não mostraram inibição em responder à entrevista nos gabinetes foram um técnico em situação de pré-reforma e um técnico que havia realizado os seus estudos pós graduados no ISCTE.

Ruquoy (1997) sublinha também que a entrevista é um processo de influência entre entrevistado e entrevistador, sendo que as relações sociais inerentes ao contexto de entrevista condicionam o entrevistado durante a entrevista. Ou seja, uma maior proximidade social e o enquadramento em que é realizada a entrevista - o local de trabalho ou um local com maior privacidade - constituem características que condicionam a maior ou menor predisposição do entrevistado para a situação de entrevista.

Ruquoy (1997) refere que a entrevista é a forma mais adequada de captar as representações, perceções e o conhecimento do entrevistado, do que por exemplo para captar as respetivas práticas. No entanto, ao nível das representações e das perceções, o grau de exatidão e de expressão mais aproximada do real depende da capacidade de levar o entrevistado a falar, da empatia criada com o entrevistador. Esta empatia é importante, pois a entrevista coloca frente a frente dois interlocutores entre os quais em princípio não existe um vínculo prévio, o que pode implicar a tomada de posições defensivas por parte do entrevistado, levando-o a não revelar as suas verdadeiras perceções e representações. Em particular a temática da entrevista, que implica o pronunciamento sobre uma questão política sensível, num país com elevadas restrições às liberdades civis e políticas, gerou entre os interlocutores um nível de desconfiança elevado. Como referido posteriormente, a existência de intermediários, que estabeleceram o contacto entre mim e esses interlocutores, atestando a veracidade da minha pesquisa e das minhas intenções, foi essencial para a realização da pesquisa e conseguir o estabelecimento da relação de confiança necessária à realização das entrevistas. Neste sentido, a flexibilidade do entrevistador foi essencial, desviando-se do guião de perguntas original quando pertinente, e reconduzindo o entrevistado aos tópicos de pesquisa, em caso de desvio, frequente neste tipo de entrevista.

Decorrente destas condicionantes, Atkinson, Bauer e Gaskell (2010) referem que a entrevista implica algumas precauções relativamente às informações dadas pelos entrevistados e que decorrem não só do domínio da “linguagem local” (importante em contextos culturais distintos dos do entrevistador), da omissão de detalhes importantes (ou porque são do domínio corrente naquele contexto, ou porque podem ser considerados descorteses) ou o fornecimento de uma versão deliberadamente “enganadora” pelos entrevistados ao entrevistador. Neste contexto é importante a triangulação entre várias versões e a confrontação com fontes escritas, nomeadamente com a imprensa. Posso referir que não me deparei com este tipo de entrevistas, contudo notei uma desblindagem em alguns entrevistados após desligar o gravador – que se mostravam muito mais disponíveis para falar e aprofundar as respostas às questões.

1.4.2 O trabalho de campo

No total foram realizadas trinta e uma entrevistas a cinco grupos diferenciados de interlocutores: docentes universitários (7); funcionários públicos angolanos (5); representantes de entidades da cooperação nacional e multilateral e de organizações não-governamentais (ONG) (6); empresários angolanos e diretores gerais de empresas angolanas (7); empresários e diretores gerais de empresas chinesas (3). A estes somaram-

se ainda um representante de uma ONG estrangeira, um empresário estrangeiro e um jornalista da área de economia.

Os entrevistados foram selecionados quanto aos respetivos atributos funcionais e área de atividade (empresários e funcionários públicos) e à respetiva posição enquanto interlocutores privilegiados na sociedade angolana (professores universitários). Os funcionários da administração pública entrevistados tiveram conhecimento direto ou de proximidade relativamente à negociação dos acordos de financiamento entre o governo angolano e o governo chinês. As entrevistas aos empresários angolanos e chineses constituíram uma opção óbvia, tendo em conta a segunda pergunta de partida, que visava clarificar as estratégias de implementação de empresas chinesas e a respetiva interligação ou inexistência desta interligação com o Estado chinês. Os membros da cooperação multilateral e bilateral foram selecionados dado o seu conhecimento dos factos e da evolução de práticas e de discursos sobre o desenvolvimento emitidos pelo governo.

A técnica da amostragem usada nos levantamentos e pesquisas de opinião, a partir de uma amostra sistemática da população, pretende generalizar os resultados à população em análise. No caso das entrevistas qualitativas, contrariamente, o que se pretende, dentro do grupo selecionado é explorar “o espectro (a variação) das opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão” (Atkinson, Bauer e Gaskell, 2010).

A seleção dos entrevistados que realizei é fundamentada por Atkinson, Bauer e Gaskell (2010), os quais referem ser possível selecionar os entrevistados com base em grupos sociais específicos, considerando que existe um número limitado de pontos de vista e de posições sobre um tópico dentro do mesmo meio.

Como a temática das questões de pesquisa teve como objetivo a recolha de representações, perceções, conhecimentos dos informantes sobre uma temática tratada ao nível das instâncias mais elevadas do aparelho político angolano, posteriormente negociadas e implementadas ao nível ministerial, supervisionadas pelo Ministério das Finanças, incluímos na seleção de entrevistados, funcionários do referido ministério. Os funcionários da cooperação foram entrevistados com o intuito de ouvir diferentes perceções sobre a entrada da China como um novo parceiro de financiamento de Angola, o que foi útil para traçar um perfil comparativo entre parceiros de Angola membros do Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), parceiros tradicionais, como Portugal e Espanha, e a China. As entrevistas aos empresários angolanos, um grupo social que se desenvolveu e complexificou com as novas oportunidades económicas surgidas com a assinatura do acordo de paz em 2002, permitiram obter uma “visão a partir de dentro”, sobre a entrada de um número elevado de imigrantes chineses em Angola, quer como mão-de-obra, quer como

empresários concorrentes em distintos sectores de atividade. Por último, as entrevistas a diretores gerais de empresas chinesas em Angola permitiram entender melhor as formas de

Quadro I.3 Categorização dos entrevistados

Professores universitários	Professor universitário em universidade pública	E1
	Professor universitário	E2
	Investigador e docente na área da Ciência Política	E3
	Professor universitário na área de Economia	E4
	Professor universitário e investigador	E5
	Investigadora universitária na área de Economia	E6
	Professor universitário	E7
Funcionários públicos	Funcionário Ministério das Finanças	E8
	Funcionário Ministério das Finanças	E9
	Funcionário Ministério das Finanças	E10
	Gestor de projetos públicos	E11
	Responsável de Câmara de Comércio e Indústria de Angola	E12
Funcionários da cooperação	Representante da cooperação portuguesa	E13
	Representante da cooperação portuguesa	E14
	Responsável de cooperação multilateral	E15
	Responsável de cooperação espanhola	E16
	Membro ONG portuguesa Huambo	E17
	Representante de ONG	E18
Empresários e gestores de empresas angolanas	Diretor de projetos de empresa angolana (construção)	E19
	Director-geral de empresa angolana e construção	E20
	Director de empresa angolana do setor extrativo	E21
	Empresário do setor da construção	E22
	Empresário do setor da construção	E23
	Empresário do setor de telecomunicações	E24
	Dono de empresa de apoio ao registo de empresas estrangeiras em Angola	E25
Jornalista	Jornalista especializado na área de Economia	E26
Empresários e gestores chineses	Sócia-gerente e directora de vendas empresa de construção	E27
	Director- Geral de empresa familiar (construção, indústria e importação e venda)	E28
	Director geral de empresa familiar(construção e obras	E29
	Empresário estrangeiro setor telecomunicações	E30
	Tradutor	E31

entrada e de estabelecimento de parcerias, as oportunidades e a forma como se articularam estes interlocutores com as práticas locais de fazer negócios, assim como o posicionamento que adotaram perante outras empresas concorrentes estrangeiras.

Dependendo do respetivo contexto, e do maior ou menor relacionamento com a atividade política organizada (e considerando a grande interligação entre a atividade económica e o poder político) o tema desencadeou nos diversos interlocutores uma expressão vincada de posicionamento face aos acordos políticos e à instalação e entrada de cidadãos chineses no país.

A análise dos dados começou com a codificação, com a ajuda numa primeira fase, da aplicação informática “Atlas TI”. Esta aplicação auxilia a sistematização da codificação do texto e a comparação entre diferentes segmentos de texto – no entanto não se substituem à codificação concebida pelo investigador. A codificação emerge de uma construção teórica prévia, mas deve ser suficientemente aberta para permitir a emergência de novas categorias no processo de análise. Segundo Kelle (2007), a metodologia inerente à *Grounded Theory* implica preferencialmente um procedimento indutivo, segundo o qual os investigadores iniciam a pesquisa pelo processo de recolha de dados e posteriormente desenvolvem uma teoria a partir desses dados.

No entanto aportes posteriores consideraram que esta postura é ingénuo e que a codificação e a ida para o campo para recolha empírica tem sempre por base uma construção ou uma orientação teórica prévia em que os “códigos teóricos representam aqueles conceitos teóricos que o investigador tem à sua disposição, independentemente da recolha e da análise de dados”.

Capítulo UM - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1.1 Reconstrução pós-conflito: principais desafios

Quando terminou a guerra em 2002, Angola era um estado em situação de pós-conflito. A intervenção externa para a resolução de conflitos internos foi consubstanciada no plano normativo pelo Brahimi Report em 2000, sendo defendido o princípio de “*responsibility to protect*”, isto é que cabe aos Estados zelar pelo bem-estar das respetivas populações; e que esta é uma responsabilidade partilhada entre Estados, o que significa que o princípio da soberania e da não interferência não podem ser invocados para impedir uma intervenção externa em caso de genocídio e de atrocidades em massa. Ou seja a comunidade internacional tem o dever de intervenção externa para a proteção da população civil.

O final da Guerra Fria permitiu a eclosão de inúmeros conflitos que se encontravam contidos pela lógica de oposição bipolar e pelo acordo pós-Segunda Guerra Mundial que previa a manutenção da estabilidade nas zonas de influência de cada um dos blocos – a Europa de leste controlada pela União Soviética; a América Latina e a Europa Ocidental como zonas de influência dos Estados Unidos. Eram permitidos contudo enfrentamentos indiretos em zonas que não se encontravam na proximidade geográfica ou estratégica de qualquer um dos blocos, como é o caso das “guerras por procuração” em África.

Em 1992 o Secretário-Geral da ONU Boutros Galli definiu *peacebuilding* como “a ação para identificar e apoiar estruturas que fortaleçam e solidifiquem a paz de forma a evitar o regresso ao conflito”. Segundo Call e Wyeth (2008) esta é uma definição muito ampla que abarca desde medidas de estabilização de curto prazo, caracterizadas sobretudo pela manutenção da segurança e da ordem pública, como atividades ligadas ao desenvolvimento do país em período de pós-conflito.

Relativamente ao limite temporal, Berdal (2009) e Call e Wyeth (2008) concordam que o período de *peacebuilding* tem início com o cessar-fogo, e tem como objetivo criar os mecanismos necessários para a institucionalização da paz e para a resolução pacífica de diferendos, com a possibilidade de os grupos sociais e étnicos minoritários poderem apresentar as respetivas propostas, protestos ou queixas, no contexto de um sistema político participativo. Este processo é definido como a institucionalização da resolução de diferendos, com o objetivo da sustentabilidade da paz, através de mecanismos de política participativa. Berdal (2009) refere também que em todos os processos de intervenção externa existe tensão entre objetivos de manutenção da segurança e da ordem no curto prazo e objetivos políticos relacionados com a forma como o poder político será exercido e

por quem será exercido, numa perspetiva cronológica mais longa. O mesmo autor refere que os objetivos de curto prazo se referem à segurança física, como a criação e a estabilização de estruturas de administração e a provisão das necessidades básicas das populações; enquanto os objetivos de longo prazo se referem à administração da justiça, desarmamento, desmobilização e integração de militares, ao combate ao crime organizado e a objetivos mais gerais de democratização e de desenvolvimento económico.

Call e Wyeth (2008) afirmam mesmo que as condições que rodeiam processos de *peacebuilding* em sociedades saídas de conflito, quer sejam liderados por atores nacionais, regionais ou internacionais, tendem a privilegiar a manutenção da ordem pública e da segurança à defesa de valores como a justiça, a igualdade social e a provisão de bens básicos. Decorrente do processo de *peacebuilding* ocorre em simultâneo, por regra, a recuperação ou o reforço das estruturas e instituições do Estado – *statebuilding*³, que implica a recuperação ou o estabelecimento do vínculo entre as instituições do Estado e a sociedade. A recomposição do Estado é visível através do desempenho de duas funções, nomeadamente o monopólio da utilização da força no território nacional e a capacidade de arrecadar impostos e de administrar a despesa pública. Ou seja a capacidade institucional do Estado é exercida em primeiro lugar pela garantia da segurança das populações, através do exército e forças civis de manutenção da ordem, e pela capacidade fiscal do Estado, através da recolha e da aplicação de receitas fiscais, através de departamentos governamentais. Para além dos requisitos da segurança e da capacidade de gerar e administrar receitas fiscais, a capacidade institucional do Estado é “extensível a todos os domínios e abarca os ministérios e departamentos do Estado, incluindo os que formulam e administram políticas na área da justiça, da política monetária, da agricultura, do comércio, da migração, do ensino e do acesso à saúde” (Call e Wyeth, 2008).

A capacidade do Estado é visível através da provisão *de forma institucionalizada*⁴ de bens públicos aos cidadãos. Em processos de *statebuilding* adquire igual relevância o desenho do Estado (*state design*), ou seja de que forma o poder se reparte (ou não) entre os órgãos do poder central e o poder local e se a distribuição se efetua dando mais ênfase ao poder parlamentar ou ao poder executivo. Outra das atribuições habitualmente presentes

³ Call e Wyeth (2008) acrescentam à definição “ações tomadas por atores nacionais ou internacionais com o objetivo de estabelecer, reformar ou fortalecer as instituições do Estado e o vínculo entre o Estado e a sociedade” (Int.).

⁴ A institucionalização implica que a prestação de serviços não é personalizada, ou seja não depende da boa vontade de um indivíduo ou de grupos de indivíduos de um departamento ou ministério, está inscrita num processo que é regido por um conjunto de regras persistentes que limitam a atividade, definem papéis (para utentes, cidadãos, para os prestadores de serviços públicos e para o Estado, (Call e Wyeth, 2008).

no “desenho do Estado” refere-se ao modo como são escolhidos os governantes e de que forma o respetivo poder é exercido relativamente a outros órgãos governativos. Segundo Call e Wyeth (2008), o desenho do Estado, liderado por atores nacionais ou sujeito a interferência externa, não é um procedimento neutro, mas um processo orientado por valores e por decisões políticas, que tende a privilegiar determinados grupos sociais em detrimento de outros.

O final de um conflito constitui, segundo os autores, uma oportunidade excepcional para a revisão do desenho do Estado. Este processo, levado a cabo pelas elites nacionais, composta por dirigentes do movimento vencedor, é caracterizado pela revisão da distribuição formal e informal de atribuições entre o poder central e o poder local e pela revisão da forma como são escolhidas as autoridades políticas, incluindo o presidente e de que forma o poder se reparte entre o poder presidencial e restantes órgãos de soberania.

Os “arranjos organizacionais” resultantes de um processo de reorganização política e institucional subjacente a um processo de *statebuilding* caracterizam-se pela definição das “regras do jogo”, ou seja por um conjunto de políticas económicas e sociais que regulamentam a distribuição de recursos. Estas políticas compreendem a legislação sobre o investimento nacional e estrangeiro, o exercício de atividades económicas (comércio, sector industrial, serviços), os direitos de propriedade (incluindo sobre a terra) e o acesso a crédito. Trata-se de quadros regulamentares que caracterizam a economia política do país no pós-guerra, pois regulamentam o acesso a recursos produtivos e ao exercício de atividades económicas. No caso da recomposição económica de Angola no pós-conflito é de destacar a Lei do Investimento Privado de 2003, alterada em 2011, a Lei do Petróleo de 2004 e a Lei das Sociedades Comerciais. Trata-se de enquadramentos legais que vieram preencher um vazio legal, e corresponderam à necessidade de criar círculos que permitiram proteger as redes clientelares criadas pelo partido no governo (MPLA) durante a guerra. Péclard (2008) distingue o papel da guerra na formação do estado angolano pós-colonial e na economia política dos dois principais movimentos. De um lado o MPLA, um partido-estado, “hipercentralizado e autoritário”, que funciona como “correia de transmissão do poder e como canal de alimentação de uma vasta rede clientelista cujo centro reside na nomenclatura ligada ao setor petrolífero, apoiada num exército forte e experiente, e com uma Presidência cujos poderes são progressivamente reforçados pela situação de guerra”. A UNITA, por outro lado, recebe a classificação de movimento “rebelde”⁵ ou insurgente (após a não aceitação dos resultados das eleições em 1992) e é caracterizada pela “conquista do poder pelo poder” (Péclard, 2008), sem lugar para a competição política, e que confere ao conflito um contorno étnico, ao reclamar defender “o povo da UNITA” por

⁵ As aspas são do autor citado.

oposição ao “povo do MPLA”, visto como a população, confinada ao perímetro de segurança da cidade de Luanda. As áreas controladas pela UNITA eram caracterizadas pela gestão totalitária das populações e assentavam na exploração diamantífera.

Segundo Berdal (2009), a “economia política da paz” que se desenvolve no pós-conflito não pode ser analisada numa perspetiva de rutura com a economia política do tempo de guerra. Segundo este autor, desenvolvem-se em paralelo e subjacentes ao conflito “economias de guerra”, ou seja atividades económicas exercidas por grupos que beneficiam direta ou indiretamente do conflito, e que por sua vez, geram entre a população em geral o desenvolvimento de estratégias de adaptação à situação de guerra, caracterizada pela sobrevivência. Para esta população, o fenómeno político aparece conotado com a apropriação total do poder e o exercício da violência indiscriminada contra a população civil. O facto de as populações serem confrontadas com a necessidade de organizar estratégias de sobrevivência em circunstâncias extremamente difíceis, tem um impacto profundo na conceção sobre as instituições políticas e sociais que no futuro persistirão na sociedade. A violência que caracteriza as relações sociais durante o conflito e que persiste em carácter residual no período de pós-conflito compromete, segundo Berdal (2009), a confiança da população “nas estruturas governativas e encoraja a procura de soluções alternativas que incluem o crime organizado, a organização de milícias populares e outras formas de autopolicamento e de justiça popular” (ibidem p.51).

Neste contexto, o término do conflito não tem como resultado o fim imediato da violência e uma passagem clara, nas palavras de Keen (1998)⁶, “da violência ao consentimento, do roubo (pilhagem) à produção e da repressão à democracia”, sendo que o “sistema alternativo de proteção, lucro e poder” que emergiu à luz do contexto de guerra é resiliente, e configura estratégias de readaptação de interesses políticos e de estratégias económicas (Berdal e Keen, 1997)⁷. Deste contexto resulta a existência de uma classe que beneficia com a situação de guerra, a quem a guerra oferece oportunidades económicas e que a ordem emergente no pós-conflito não elimina as oportunidades económicas, nem os grupos beneficiados⁸.

⁶ Keen, David (1998) *The economic functions of violence in civil wars*, Adelphi Paper 32, Oxford University Press.

⁷ Berdal, M e D. Keen (1997) “Violence and economic agendas in civil wars: some policy implications”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 26 (3) citado por Berdal (2009:81)

⁸ Jackson distingue os atores perante a sua relação com o conflito como oportunidade económica em “empresários de guerra” (como membros da elite política e militar que beneficiam diretamente através da venda de armas da situação de guerra e seu prolongamento); “oportunistas” (intermediários, comerciantes, oficiais, empresas estrangeiras que apesar ou através das restrições de acesso existentes (nomeadamente divisas) beneficiam de oportunidades de comércio e; “dependentes” (a

A situação de pós-conflito é caracterizada, como referido, por elevados níveis de insegurança, que configuram elevada probabilidade de regresso à violência⁹. Para esta situação contribui a memória recente da violência; o estado latente dos ressentimentos dos combatentes e partidários de ambos os movimentos e a elevada dispersão de armamento na sociedade.

É neste contexto que a agenda de prioridades de atores externos e internos, em situação de pós-conflito, se caracteriza prioritariamente pela manutenção da segurança e da ordem. Contudo, segundo Berdal (2009), caso não se verifique um equilíbrio entre tarefas de curto prazo, destinadas a manter a ordem e a segurança e uma estratégia de longo e médio prazo, caracterizada pela sustentabilidade do processo de paz, nomeadamente através da definição e adoção de políticas e de programas destinados a garantir o acesso a bens públicos, por parte da população¹⁰, as probabilidades de regresso ao conflito são elevadas. É nesta fase de *escolha e de identificação de prioridades*, entre objetivos securitários e de consolidação no poder e objetivos de desenvolvimento económico e social, nomeadamente das estruturas políticas e de governação, que podem ser comprometidos objetivos políticos que permitirão garantir a estabilidade no longo prazo. Estes últimos objetivos incluem, segundo Berdal (2009), a administração da justiça, o desarmamento, a desmobilização e a reintegração de soldados, o combate ao crime organizado (em zonas de conflito) e objetivos mais gerais de democratização e de desenvolvimento (ibidem: 219). Os objetivos de curto prazo têm um âmbito mais restrito e incluem a garantia da segurança física, a criação e a estabilização de estruturas administrativas e a provisão das necessidades básicas das populações (ibidem).

Entre os objetivos de curto prazo num país em situação de pós-conflito, encontram-se duas funções primordiais do Estado, nomeadamente: 1) a garantia do monopólio sobre a utilização da força e da coerção pelo governo em funções e, 2) a administração efetiva da totalidade do território. Na fase de pós-conflito, e como prelúdio da elaboração de programas de estabilização e de reconciliação, é essencial ter em conta que tipo de organização política e social se pretende criar nesta nova fase, assim como questões relacionadas com a

população em geral) que na inevitabilidade do conflito se adaptam, através de estratégias de sobrevivência.

⁹ Paull Collier (2003) citado por Barnett et al. (2007) refere que cerca de 50% dos países a receber assistência externa pós-conflito, regressam ao conflito nos cinco anos após o fim das hostilidades (acordo de paz ou vitória militar) e que 72% das operações de *peacebuilding* resultam na tomada do poder por regimes autoritários.

¹⁰ Traduzidos em melhoria dos indicadores de bem-estar (acesso a cuidados de saúde; acesso a educação) e índices relativos à distribuição do rendimento. Call e Wyeth (2008) também referem a criação de mecanismo de política participativa.

economia política da guerra que, como referido, contém elementos e características que perseveraram para além do final do conflito (Berdal, 2009).

De importância determinante neste novo período é de ressaltar o contexto histórico e político que rodeou a eclosão do conflito, nomeadamente as causas primárias da guerra (“*root causes*”), e de que forma estas sofreram metamorfoses na composição e projetos defendidos pelos líderes dos movimentos. Em Angola é de destacar o papel dos recursos naturais como motivação e propulsor do prolongamento do conflito e igualmente de que forma os apoios externos condicionaram a relação dos movimentos com os recursos naturais. Ainda e de não somenos importância, é de destacar o papel da guerra na formação do estado angolano - referenciado por Péclard (2008) - nomeadamente no que refere à forma de exercício de poder (autocrático) e à concentração de poderes na figura do Presidente. São pois de destacar como causas do conflito, o papel dos recursos naturais, assim como a concentração de poderes presidenciais resultantes do estado de guerra. Estas características tiveram um papel crucial na própria economia política da guerra e da paz, constituindo a presente análise um contributo essencial para entender os termos do entendimento político em Angola, subsequente ao Acordo de Paz de Luena assinado a 4 Abril de 2002, e que garantiu a desmobilização das forças armadas da UNITA.

Segundo Péclard (2008), o acordo não contém disposições relativas à transição política em tempo de paz, tendo sido imposto “pela via das armas e não por uma verdadeira negociação entre beligerantes”. Ou seja, o acordo de paz de Luena não foi negociado de forma a incluir o partido opositor na reconfiguração política do pós-guerra, prevendo somente as condições de desarmamento dos militares da UNITA e uma amnistia geral para os crimes cometidos durante a guerra. A assinatura do acordo de paz constituiu o momento de viragem e de estabelecimento das premissas políticas e económicas que caracterizariam a recomposição política e económica do pós-guerra. No entanto, como refere Berdal, o contexto histórico que rodeia a eclosão e o desenvolvimento de um conflito é crucial para a determinação das medidas a tomar e a considerar num processo de *peacebuilding* pós-conflito. No contexto do presente trabalho é importante caracterizar a composição dos distintos grupos sociais, que se desenvolveram tendo por base uma relação diferenciada com a colonização portuguesa. Este elemento foi essencial para o despoletar do conflito, quer no que se refere à guerra colonial que decorreu entre 1961 e 1975, como no que se refere à luta entre distintos movimentos de libertação, que sucedeu em paralelo à guerra contra Portugal¹¹. O distinto acesso a recursos e formação disponíveis para os *assimilados* (locais que adquiriam a nacionalidade portuguesa, mediante o cumprimento de um

¹¹ Wheeler e Pélissier dão conta de escaramuças entre os primeiros movimentos de libertação, a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e o MPLA logo em 1954.

determinado número de requisitos) e outras elites locais que Messiant (1994) define como *novos assimilados*, foram elementos fundamentais para o surgimento da hostilidade interna. A perda de privilégios e as restrições de acesso a formação e a recursos anteriormente alocados aos *assimilados*, em particular após o término da II Guerra Mundial, foram determinantes para a formação do movimento nacionalista angolano, personificado pelo MPLA, que reclamava autonomização perante Portugal. Estes aspetos foram também determinantes para o despoletar do antagonismo entre antigos assimilados, que fechavam o ciclo de acesso às decrescentes oportunidades económicas, e novos assimilados.

A situação de guerra, por seu turno, conduziu a uma concentração progressiva de poderes em torno do Presidente, o que permitiu a “glaciação”¹² do poder e dos recursos disponíveis no topo da pirâmide social, beneficiando uma oligarquia muito restrita (Vidal, 2006). Para garantir o apoio do setor militar, o presidente chamou as altas patentes da hierarquia militar a assumir um lugar de supervisão sobre a administração do país (ver ponto 2.1.3) e sobre a contratação de dívida externa. Desde meados da década de 1980 verificou-se uma recomposição da elite governativa, centrada em torno do *bureau* político do partido, sendo alargada a membros da elite militar. Segundo Ferreira (1995:15) esta elite, devido à prioridade concedida à defesa do país, dispunha de uma grande margem de manobra para retirar benefícios económicos próprios, como um orçamento próprio em moeda estrangeira. Entre outros benefícios contam-se a atribuição de licenças de importação a partir de 1985 e a entrega de bens estatais, nomeadamente de empresas do estado e de propriedades agrícolas a membros da elite militar, a partir de 1992 (Ferreira, 1995). Hodges (2001) refere também a situação de privatização a favor de membros do sector militar, em particular a passagem de propriedades agrícolas estatais para atores privados por valores nominais, sem qualquer correspondência com os valores de mercado¹³.

Por último, os recursos naturais de Angola, nomeadamente o petróleo e os diamantes, foram preponderantes quer para o prolongamento do conflito, quer para o tipo de exercício do poder, centrado numa elite e relativamente autónomo do apoio da população. A retirada de apoios internacionais ao MPLA e à UNITA, decorrente da diminuição de importância estratégica do continente no contexto do final da Guerra Fria, evidenciou a

¹² Expressão utilizada em Péclard (2008)

¹³ Ferreira refere como a rede de interesses numa economia planificada e organizada em torno de redes clientelistas, em caso de escassez de recursos (de divisas pela baixa do preço do petróleo em 1985) pode ser complexa. Os gestores das empresas do estado têm acesso também a divisas em moeda estrangeira para importarem os *inputs* necessários à produção (o que lhes granjeia a oportunidade de receber comissões), mas em simultâneo estas importações podem colocar em causa o mercado resultante das licenças de importação atribuídas preferentemente aos membros da elite militar.

necessidade de ambos os movimentos garantirem fontes autónomas de financiamento. Segundo Cramer (2006), ambos foram “terrivelmente eficientes” no que refere à capacidade autónoma de financiamento da economia de guerra. O governo aumentou a produção de petróleo a partir de meados da década de 1980, como mecanismo de compensação da queda do respetivo preço nos mercados internacionais, num contexto de diminuição dos empréstimos e da ajuda militar soviética. A UNITA, por seu turno, capitalizando o apoio norte-americano ainda no contexto da política de *constructive engagement*, alargou o seu domínio territorial da zona do planalto central à principal zona de extração diamantífera nas províncias das Lundas, constituindo a exploração de diamantes em larga escala a principal fonte de financiamento do movimento. Segundo Collier (2007), Angola constitui o exemplo paradigmático de um país pobre onde a existência de recursos naturais está diretamente ligada à possibilidade de ocorrência de conflito e, de igual forma, à manutenção do país na categoria de país pobre (apesar do afluxo de receitas providas do petróleo). Segundo Le Billon (2001), a existência de recursos naturais em larga escala fornece uma explicação para a longa duração do conflito em Angola e para os distintos progressos militares registados entre a UNITA e o governo. Segundo Cramer (2006), apesar de a guerra em Angola não poder ser explicada apenas pela existência de recursos naturais facilmente apropriáveis¹⁴, ressaltando a importância de ressentimentos/agravos históricos existentes entre distintos grupos sociais e destaca a relevância da agenda económica e da conquista de recursos naturais, como uma das principais motivações para a guerra, em particular a partir do final da Guerra Fria.

Le Billon (2001) refere que a localização dos campos petrolíferos em *off-shore* permitiu ao governo um controle fechado sobre o circuito de exportação e sobre as receitas provenientes do petróleo a salvo de incursões militares da UNITA, constituindo o petróleo um “santuário económico” para o governo a salvo das incursões militares da UNITA. O desenvolvimento do setor do petróleo (inicialmente para financiar o esforço de guerra) contribuiu também para a criação de uma economia de enclave, sem efeito de alavancagem sobre os restantes setores da economia (Hodges, 2001) e para uma autonomização/quebra de vínculo do poder político relativamente à população: o volume das receitas do petróleo, não incentivou a prestação de contas e evitou as restrições ao exercício do poder político que existiriam caso se tivesse desenvolvido um sistema fiscal (Collier, 2000).

Ou seja, as clivagens sociais na base, a concentração de poderes em torno do presidente e o papel dos recursos naturais são elementos essenciais para entender a configuração económica e política do pós-guerra e, em particular, o ambiente institucional

¹⁴ *Greed thesis* (explorada no ponto seguinte).

que orientou a assinatura dos acordos financeiros com a República Popular da China, com o intuito de financiar a reconstrução pós-conflito.

1.2 A origem sociológica do conflito em Angola

A situação política de Angola, nomeadamente o contexto que rodeou a emergência do conflito armado de natureza nacionalista e o antagonismo entre as principais fações armadas (MPLA e UNITA) tem sido analisado à luz da excecionalidade do estado angolano no contexto africano. Esta excecionalidade é, segundo Chabal (2006), veiculada por uma perspetiva “demasiado lusófona” sobre o país, caracterizada pela atribuição de um carácter particular (porventura privilegiado) a Angola no ideário e na política colonial portuguesa. Na perspetiva portuguesa, Angola teria sido encarada não como uma colónia, mas como uma extensão do território de Portugal continental, o que lhe conferia um lugar de “joia da coroa” e um estatuto privilegiado relativamente às restantes colónias. Esta situação dever-se-ia à especificidade da “elite crioula de Luanda” (Chabal, 2006), que se formara, pelo menos parcialmente, a partir de laços familiares com a comunidade de colonos portuguesa. Segundo o mesmo autor, a existência desta comunidade que desde meados do século XIX exerceu um domínio incontestado na esfera social e económica sobre a cidade de Luanda e respetivas zonas limítrofes a leste, até à cidade de Malange, confere alguma especificidade na análise da situação política em Angola. Adicionalmente, a existência de recursos naturais e a particularidade de se situarem em *off-shore*, a salvo das hostilidades, facilmente apropriáveis e controlados por uma empresa do Estado (Sonangol), esta por sua vez sob controlo direto do presidente, contribuíram igualmente para conferir um ascendente especial a esta elite na explicação do fenómeno político em Angola, com repercussões no período pós-conflito.

O fracasso dos vários acordos de paz mediados internacionalmente (1988, 1992 e 1998) levaram muitos analistas a criticar as modalidades de intervenção externa e a observarem com especial cuidado as causas endémicas da guerra, nomeadamente as motivações e os objetivos dos movimentos em conflito. Em 1988, por iniciativa do governo norte-americano, são assinados os acordos de paz de Nova Iorque entre a África do Sul, Cuba e o governo de Angola e que previam a independência da Namíbia e a retirada das tropas sul-africanas, tendo como contrapartida para a África do Sul a retirada das tropas cubanas do território angolano. Este acordo não previa nenhuma disposição relativamente à mediação da guerra civil angolana, considerando unicamente a limitação ou eliminação da intervenção internacional no conflito, na pressuposição que tal levaria a uma rápida resolução do conflito entre as partes. A diminuição do apoio soviético ao MPLA e a retirada das forças cubanas, que haviam sido decisivas na Batalha do Cuíto Cuanavale (em Março

de 1988) e, em paralelo a eliminação do apoio das forças armadas sul-africanas à UNITA, levaram a Organização das Nações Unidas (ONU) a considerar que estavam reunidas as condições para a pacificação no país. Acreditava-se que a eliminação do apoio soviético ao MPLA criaria um enquadramento favorável à aceitação pelo regime da realização de eleições livres, proporcionando desta forma uma solução rápida para o conflito angolano (MacQueen, 1998)¹⁵.

O acordo de 1988 foi, do ponto de vista dos mediadores internacionais, bem-sucedido, uma vez que limitando a intervenção internacional, estabeleceu as premissas julgadas necessárias à pacificação, nomeadamente a aceitação da realização de eleições livres. Segundo MacQueen (1998) criou erradamente a impressão de que o conflito em Angola resultava maioritariamente da intervenção externa, e que retirados estes apoios, nomeadamente financeiros e militares, MPLA e UNITA chegariam a um entendimento. A violência que ocorreu após as eleições de Outubro de 1992 tornou claro, por um lado, este erro de avaliação e falhas na estratégia de preparação pré e pós-eleitoral, por parte da ONU e, por outro lado, tornou claro o facto de os agravos/ressentimentos (*grievances*) existentes entre os dois movimentos terem origem num contexto histórico e social particular, apenas exacerbados e dotados de recursos financeiros pelos patrocinadores internacionais (em particular os EUA e a URSS). Este contexto histórico e social que presidiu à emergência do conflito refere-se a um historial de diferenciação cultural e de acesso a recursos económicos, resultante de uma relação privilegiada entre esta elite crioula e a colonização portuguesa. A existência de recursos naturais, facilmente apropriáveis, o acesso desigual a recursos por parte dos diferentes grupos, a manipulação social pelo apelo a identidades étnicas, contribuiu para cimentar uma visão de “*the winner takes all*”, ou seja, a opção por projetos políticos caracterizados pela conquista do poder absoluto e incontestado, sem lugar para a competição política. Neste contexto, a política é vista como um jogo de soma nula, que implica vantagens para os detentores de cargos públicos e respetivos clientes, mas restrições de acesso para os restantes membros da comunidade.

1.2.1 Teorias do conflito

Cramer (2006) refere o papel histórico e progressivo das guerras no desenvolvimento do sistema tributário na Europa nos séculos XVII e XVIII, assim como no desenvolvimento do

¹⁵ No original citado de Margaret Anstee, por MacQueen (1998), representante designada pelo Secretário-Geral das NU, para mediar o Protocolo de Lusaka em 1994 pode ler-se solução “*quick fix*”.

sistema financeiro e de produção em massa nos Estados Unidos¹⁶. As guerras civis no mundo em desenvolvimento, após a II Guerra, têm sido encaradas, segundo este autor, como “irracionais” e como um retrocesso de desenvolvimento (“*development in reverse*”) caracterizado por uma “animosidade primordial” com origem numa conceção essencialista de etnicidade, tribalismo, identidade, que resulta da localização destes países num estágio de pré-modernidade. Cramer (2006) refuta esta visão e refere que as guerras em países em desenvolvimento podem ser observadas a partir do mesmo nível de análise que conflitos surgidos noutros momentos históricos, ou seja têm origem num determinado contexto de economia política, em que um determinado grupo social pretende alterar a ordem existente, por outra mais favorável aos seus interesses.

Paul Collier (1999) sistematiza pela primeira vez a explicação para os conflitos com base nas motivações económicas dos beligerantes. Segundo este autor, as probabilidades de conflito aumentam em países com uma economia dependente da exportação de produtos primários, com prevalência de população jovem (entre os 15 e os 24 anos) com baixos índices de escolarização e com um nível de crescimento económico baixo ou inexistente. A partir de uma análise elaborada entre 1960 e 1995 na maioria dos países onde ocorreram guerras o autor estabelece uma matriz de previsão para a ocorrência de conflito. Nestes países, segundo Collier (1999), são maiores as probabilidades que o contingente de jovens desempregados ou inativos e desfavorecidos em termos de qualificações se tornem rebeldes, organizando-se em golpe de Estado ou rebelião organizada contra o governo em exercício, com vista à apropriação de recursos materiais ligados ao poder político. Segundo Collier (2007), em países com ausência de expectativas relativamente ao futuro (refere o caso da Serra Leoa), a guerra tem um custo de oportunidade baixo relativamente à paz e a pertença a um movimento de insurgentes é motivada pela falta de esperança e pela ideia da inexistência de represálias¹⁷. Collier fez uma análise dos conflitos ocorridos ao longo de trinta anos no período temporal acima descrito, baseado na regularidade de eventos, providenciando um modelo de previsibilidade de ocorrência de conflitos por inferência estatística, tendo por variáveis as oportunidades económicas dos jovens, o número de anos de frequência de escola pela população jovem, a dependência da exportação de recursos

¹⁶ E acrescenta ainda na afirmação de um papel económico para a mulher, no contexto das guerras europeias do século XX.

¹⁷ Collier refere mesmo que face ao clima de desesperança e de oportunidades, os jovens não têm nada a perder com a pertença a um movimento de insurgentes. Liga também a falta de oportunidades e a desesperança às possibilidades de manipulação psicológica por parte dos líderes dos movimentos sobre os recrutados (como no caso das crianças-soldado na Serra Leoa). Considera assim que na presença dos ambientes descritos, será fácil constituir milícias/grupos de insurgentes em países em desenvolvimento.

naturais e um crescimento económico negativo. A variável com maior poder explicativo na ocorrência do conflito seria, segundo este autor, a elevada dependência da exportação de recursos primários. A exportação de recursos primários é definida como uma variável da disponibilidade de recursos facilmente apropriáveis (“*lootable*”), que são os produtos com maior incidência de impostos, sendo, portanto um alvo de predação.

Collier (2007) define desta forma que o conflito ocorre por motivações económicas, ou seja pela ganância (“*greed thesis*”) de grupos rebeldes, em contextos caracterizados pela existência de recursos naturais facilmente apropriáveis, pela carência de oportunidades económicas e pela ausência de crescimento económico. Collier afasta desta forma explicações para o conflito baseadas em ressentimentos (*grievances*) decorrentes de contextos históricos e políticos de oposição étnica ou de desigualdade¹⁸, classificando-os como artifícios utilizados pelos movimentos para granjear maior número de recrutados ou para lograr maior apoio internacional. Berdal (2009) refere a novidade de Collier ao introduzir a análise das agendas económicas como causas de conflito, apesar de várias críticas de carácter metodológico¹⁹ e empírico serem suscitadas pelo trabalho do autor, nomeadamente a escolha e a utilização de variáveis e erros de codificação, que colocavam em causa a coerência dos dados e o alcance das conclusões apresentadas²⁰. O método estatístico apresentado por Collier (1999) para a explicação ou previsibilidade de eclosão de conflito foi contraposto por uma série de análises, de tipo qualitativo, orientadas para o estudo das motivações económicas dos diferentes grupos em particular nas guerras civis. Segundo Nathan (2005), os métodos estatísticos baseados na teoria da escolha racional dos agentes permitem “estudar as causas das guerras civis, sem estudar as guerras civis e ...determinar os motivos dos rebeldes, sem estudar as atuações dos movimentos rebeldes e a rebelião”. Ou seja, a inferência estatística inerente às análises, ao definir variáveis para permitir a retirada de conclusões generalizáveis, ignora o contexto histórico e social que presidiu à eclosão do conflito, nomeadamente a desigualdade de acesso verificada entre grupos sociais. Segundo Cramer (2002), as teorias do conflito baseadas na escolha racional “ignoram as especificidades e contingências (os acasos) do caso concreto, assim como a complexidade das motivações individuais e de grupo, reduzindo o indivíduo e grupos-chave num conflito a agentes maximizadores da utilidade”, movidos por imperativos exclusivamente económicos.

¹⁸ Collier refere que o argumento de *grievances* é utilizado por alguns movimentos para aumentar o número de recrutados ou para granjear mais apoios internacionais.

¹⁹ Messiant e Marchal (2001) referem que uma quantidade considerável de países com conflitos, teriam sido à partida, excluídos da amostra e que a análise do conflito nos diversos países não teria tido em conta a transição ocorrida entre período colonial e período pós colonial.

²⁰ A crítica surgiu no próprio Banco Mundial.

1.2.2 A origem sociológica do conflito em Angola

Messiant (1994) refere como no caso de Angola o conflito foi despoletado pela desigualdade social, originada em distintos relacionamentos com a colonização portuguesa, com implicações no acesso diferenciado a oportunidades económicas por parte dos distintos grupos. Os principais movimentos independentistas tiveram origem após a II Guerra Mundial²¹ num contexto de incentivo aos movimentos de autodeterminação a partir da I Guerra Mundial (Oito Pontos de Wilson) e ao apoio oficioso concedido pelas fundações e igrejas norte-americanas aos movimentos independentistas através das escolas missionárias (metodistas, congregacionistas).

Após a II Guerra Mundial produzem-se alterações às condições em vigor para os *assimilados*, um grupo para o qual à luz da Lei do Indigenato publicada pelo Estado Novo em 1929²², vigoravam privilégios de acesso a educação, ao exercício de determinadas atividades profissionais (incluindo a docência) e demais direitos económicos, relativamente aos restantes habitantes locais.

A Lei de Administração Civil das Colónias Ultramarinas publicada em 1914 havia estabelecido uma separação nítida em termos de direitos entre habitantes locais ou *indígenas*, e cidadãos, sendo que aos primeiros “não serão em regra concedidos direitos políticos relativamente a instituições de carácter europeu”, aplicando-se na administração das colónias o princípio da descentralização (Menezes, 2010). A Lei do Indigenato de 1926 consagra a aplicação de um estatuto jurídico distintivo e discriminatório aos habitantes *indígenas*, explicitando:

“Não se atribuem aos indígenas por falta de significado prático, os direitos relacionados com as nossas instituições constitucionais. Não submetemos a sua vida individual, doméstica e pública às nossas leis políticas, aos nossos códigos administrativos, civis, comerciais e penais. Mantemos para eles uma ordem jurídica própria (...) sem prescindirmos de os irmos chamando por todas as formas convenientes à elevação, cada vez maior do seu nível de existência”²³

Ou seja, aos naturais de Angola e Moçambique era aplicado um estatuto jurídico próprio, que separava estatutariamente os habitantes autóctones destes territórios do

²¹ Wheeler e Pélissier remontam a génese do MPLA a 1954.

²² Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique”, aprovado através do Decreto nº 12.533, de 23 de Outubro de 1926 (Boletim Oficial nº 48).

²³ “Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique”, aprovado através do Decreto nº 12.533, de 23 de Outubro de 1926 (Boletim Oficial nº 48) citado por Menezes (2010).

estatuto jurídico e legal dos cidadãos originários da metrópole. Aos indígenas fica desta forma reservada a aplicação dos “costumes privados das respectivas sociedades”. Aliada a esta divisão, o Regulamento de Trabalho Indígena de 1899 e o Código de Trabalho Indígena de 1914 haviam instituído um regime de trabalho compulsório entre os habitantes autóctones, como forma de “elevação pessoal” e forma de adquirirem meios de sustento próprio e das respectivas famílias. Com o Estatuto do Indigenato de 1929 foi estabelecida a obrigatoriedade de remuneração do trabalho assalariado, apesar de o documento reafirmar o carácter obrigatório do trabalho indígena em obras públicas e o recrutamento forçado daqueles que se tivessem eximido ao pagamento dos impostos individuais.

No contexto da implementação do trabalho forçado foi determinante a monetarização da economia nas colónias, que impediu a prática dos sistemas de troca direta, através da qual os habitantes rurais trocavam produtos agrícolas por outros produtos de consumo²⁴ e introduziu a aplicação de impostos individuais.

Uma categoria intermédia que surge nesta classificação é a dos *assimilados*. Aos assimilados, categoria já existente na lei anterior, é permitida a obtenção da nacionalidade portuguesa se cumprido um conjunto cumulativo de critérios, incluindo o domínio verbal da língua portuguesa e “o exercício de uma profissão remunerada, hábitos culturais portugueses e o cumprimento do serviço militar obrigatório²⁵. O cumprimento destes requisitos exigia uma proximidade geográfica e de relacionamento à colonização portuguesa, uma vez que o ensino do português era ministrado em exclusivo até ao final do século XIX nas escolas de denominação religiosa católica. Segundo Messiant (1994), a categoria de *assimilado* surgiu como forma de marginalização e de desclassificação da burguesia multirracial existente em Angola até ao final do século XIX. Este estatuto definia legalmente as condições de acesso da população não branca a privilégios, que anteriormente eram garantidos pela socialização formal com a colonização portuguesa, sem restrições previstas por lei e tendo por base o aprofundamento de relações de parentesco entre a comunidade de colonos e as populações locais.

Contudo, o maior afluxo de populações migrantes vindas da metrópole, na sequência das campanhas de povoamento iniciadas com o General Norton de Matos no início da década de 1920, conduziu ao encerramento da sociedade colonial em torno de si própria, com a diminuição das relações inter-raciais, sociais e matrimoniais (Messiant, 1994). Entre 1940 e 1951 tem lugar uma nova campanha de incentivo à emigração para Angola, que tem como repercussões a alteração do estatuto dos assimilados. Se, até à década de 1940, era

²⁴ Como sal, fósforos e bens alimentares.

²⁵ Outras condições eram: “demonstrar bom comportamento e ter adquirido a ilustração e os hábitos pressupostos para a integral aplicação do direito privado e público português; ter cumprido o serviço militar”.

prova suficiente, para o acesso ao estatuto, o exercício de uma profissão ou ofício remunerado e o fazer prova de aquisição de hábitos culturais portugueses, com a vaga de emigração portuguesa pós II Guerra passou a ser exigido o parentesco direto (filiação) ou por via do casamento com cidadãos portugueses nascidos na metrópole.

Segundo Messiant (1994), o grupo que vivia em Luanda e no interior da respetiva província até Malange e em Benguela constituiu o grupo de *antigos assimilados*. Eram um grupo não necessariamente étnico, mas com laços familiares e de contacto com a comunidade de colonos portuguesa, perspectivando-se como a elite da população não branca. Uma nova categoria sociológica emergiu com a difusão das missões de evangelização protestantes após a II Guerra Mundial, os *novos assimilados*. Igualmente expostos a uma educação formal proporcionada pelas missões não católicas, são socializados fora dos principais centros urbanos de influência portuguesa (Luanda e área de influência, Malange e Benguela), mantendo e preservando uma maior ligação às comunidades africanas de origem, o que incluiu o domínio e preservação da língua local. Segundo Messiant (1994), são elites “neo-tradicionais”, educadas em Leopoldville, atual capital da República Democrática do Congo, sob influência da socialização religiosa protestante e inseridas na economia moderna. Contudo, esta classe, se bem que detentora de privilégios de educação formal, não consegue aceder aos benefícios de promoção social anteriormente disponíveis para os *antigos assimilados*. Por um lado porque se verifica a restrição de oportunidades de acesso a profissões e a atividades de carácter comercial²⁶ por parte da população autóctone, caracterizada pelo “endurecimento das condições presentes nas relações raciais e sociais” (Messiant, 1994). Por outro lado os *antigos assimilados* protegem o acesso às oportunidades (agora decrescentes) de outros grupos sociais, considerando-se em larga medida a elite da população não branca.

Segundo a mesma autora, o fator étnico não era um fator constitutivo dos antigos assimilados – estes eram sobretudo caracterizados por uma “experiência social e uma tradição cultural específica e uma forte consciência de si próprios como elite nacional de Angola”. Apesar de os mestiços serem predominantes entre este grupo, resultado dos laços de parentesco iniciados com a política de assentamento após o congresso de Berlim, o grupo incluía igualmente negros e brancos. Ou seja, os antigos assimilados eram sobretudo uma categoria social e cultural, mais do que uma categoria étnica.

Por sua vez, os novos assimilados nascem sobretudo por oposição à antiga classe de assimilados, marcados por um forte pendor étnico, orientados para a criação de um

²⁶ Não se referiam simplesmente ao ensino, mas ao acesso a profissões e à detenção de meios de produção, como terra e outros bens de produção. A partir de 1940 começou a ser exigido que a profissão de professor fosse exercida somente por portugueses nascidos na metrópole.

estado secessionista no norte de Angola, numa recriação do antigo reino do Congo. Face ao projeto nacionalista, de inspiração europeia e humanista dos “antigos assimilados”, que constituem o núcleo formativo inicial do MPLA, os “novos assimilados”, *bakongos* “evoluídos”, que formam originalmente a União das Populações do Norte de Angola, têm para Angola um projeto de tipo segregacionista, que rejeita não só o colonialismo, mas a convivência num arranjo político pós-independência, com os antigos assimilados, que considera não africanos e desvinculados das aspirações do povo.

Segundo Messiant (1994), este antagonismo foi criado quer pela diferenciação de oportunidades económicas existentes para os dois grupos sociais, quer pela própria diferenciação física e cultural existente entre novos e velhos assimilados. A religião foi o fator diferenciador na formação da identidade das diferentes comunidades – enquanto em Luanda a educação nas escolas católicas, contribuía para uma aculturação e uma separação da sociedade tradicional; as restantes confissões religiosas que influenciaram os *bacongo* (metodistas) e os *ovimbundu* (congregacionistas) preservavam a língua local e uma ligação à comunidade e a uma herança cultural africana. Tal não significou, porém, uma associação direta entre os novos assimilados de socialização protestante e os movimentos opositores ao MPLA. Em Luanda e até ao interior da província, até Malange e em Benguela, onde existia um equilíbrio entre protestantes e católicos e maior inter-relação entre as duas comunidades, muitos novos assimilados aderiram ao MPLA. Contudo com a exceção destas duas cidades, os *novos assimilados* tenderam a dividir-se entre os dois movimentos nacionalistas e a organizar-se por grupos de interesse etnolinguístico. A formação de elites no seio do MPLA decorreu precisamente do antagonismo entre antigos assimilados e novos assimilados de diferentes etnias, resultando na manutenção forte dos antigos assimilados na direção do MPLA, a par de uma “forte progressão” dos novos assimilados na estrutura do partido. As oportunidades de escolarização concedidas a uma parte destes membros permitiu-lhes, segundo Messiant uma afirmação social, a par de uma afirmação política.

Segundo Cramer (206:146), a guerra em Angola foi sobretudo uma guerra por posição social (no que refere às elites), com “expetativas e ressentimentos que resultaram do contexto de formação material e histórica das identidades sociais”. Esta tipologia de luta por posicionamento social em cenário de recursos escassos é retirada de Hirsch²⁷ e explica

²⁷ Cramer explica o conceito de “guerra por posição social” através da competição por bens escassos decorrente do crescimento económico de Hirsch (1976). Em contexto de crescimento económico (Hirsch) ou de mudanças políticas económicos e sociais grosso modo a provisão de determinados bens é restrita, e o respetivo consumo implica uma competição, pois o consumo de um indivíduo ou grupo de pessoas implica a restrição de consumo ou o barramento de acesso a outro grupo de

não só o papel privilegiado atribuído aos crioulos (sobretudo uma narrativa), como a competição entre assimilados (antigos e novos) e a própria competição por posição no seio dos movimentos de libertação nacional.

1.2.3 O prolongamento do conflito e a concentração de poder

Outra das características específicas que marcou o conflito angolano foi a concentração progressiva de poderes e atribuições na figura do Presidente da República. Segundo Vidal (2006), operou-se uma alteração qualitativa na forma e na substância do exercício do poder entre o período imediatamente após a independência, sob a liderança do presidente Agostinho Neto, entre Novembro de 1975 e 1978 e a primeira fase de governo do presidente José Eduardo dos Santos, entre 1979 e 1987. O presidente Agostinho Neto já iniciara, com a constituição aprovada em 1978, um processo de centralização de poderes presidenciais e de inclusão de crescentes limitações de acesso à filiação no MPLA, caracterizado pela imposição de um aparelho de segurança repressivo, eliminador da dissensão política e por um controle sobre o sistema judicial com a justaposição entre tribunais civis e militares, com predominância dos segundos.

Imediatamente após a independência, a Lei Constitucional aprovada em Novembro de 1976 e reformulada em Fevereiro de 1978, prevê a edificação em Angola de uma sociedade socialista, com uma economia de planeamento central, que inclui a nacionalização das empresas anteriormente detidas pelos portugueses, à exceção de um setor residual, ao qual é conferido um estatuto de excecionalidade²⁸. No processo de filiação no partido, mecanismo que regula o acesso a bens, estabelecem-se desde logo cláusulas restritivas de acesso. Apesar de se denominar como o Partido do Povo, os critérios definidos restringem o acesso à população rural, (cerca de 70% a viver em zonas rurais e 60% de trabalhadores rurais) ao definir como critério de entrada a alfabetização, ou seja “competências para divulgar os princípios do socialismo” (Vidal, 2003). Os critérios de acesso davam igualmente preferência a “operários” versus “camponeses”, sendo que os segundos eram submetidos a um período de observação superior aos primeiros antes de serem admitidos. É importante recordar que a taxa de analfabetismo atingia cerca de 80%

indivíduos. Cramer também descreve estes bens como “bens posicionais” que conferem aos seus detentores a “excitação da exclusividade”.

²⁸ Este setor que pode permanecer sob gestão privada e escapa à vaga de nacionalizações refere às empresas estrangeiras a atuar no setor da extração de petróleo; “empresas nacionais a atuar em setores estratégicos” e “empresas estrangeiras que pudessem beneficiar empresas angolanas com transferências de tecnologia (Salvador, 2002).

da população em 1977 e era mais prevalecente entre populações rurais que urbanas.²⁹ As políticas de acesso favoreceram claramente as populações urbanas escolarizadas (com acesso a educação formal) em detrimento das populações rurais, mantendo a política de diferenciação de acesso a recursos do período colonial.

Esta restrição e consequente “elitismo”³⁰ foram intensificados na sequência da tentativa de golpe militar de Nito Alves no seio do MPLA, a 27 de Maio de 1977, ao qual se seguiu uma purga de elementos considerados subversivos, sendo imposto o sistema de retificação no acesso acima descrito. Na sequência do golpe, o governo encontrou as condições propícias para estabelecer um estado autoritário e repressivo, com o estabelecimento de “Tribunais Populares Revolucionários”, que eram tribunais civis com atribuições que lhes permitiam aplicar a pena de morte e julgar crimes definidos, em sentido lato, por “atentarem contra a segurança do Estado” ou por “colocarem em perigo os interesses fundamentais da revolução” (Vidal, 2003). Em paralelo são instituídos tribunais militares, com competências justapostas à dos tribunais civis³¹. Segundo Chabal (2009) a instituição deste poderoso aparelho repressivo com base na ideia de “inimigo interno”, teve efeitos na liberdade de expressão e emergência de estruturas autónomas na sociedade civil angolana, com efeitos que perduram até à atualidade.

O estabelecimento destas cláusulas limitadoras de acesso ao partido, que funcionava como mecanismo central de distribuição de recursos (nomeadamente bens de consumo), foi ainda mais restringido a partir de meados da década de 1980. O esforço de guerra, acompanhado de uma descida nas receitas provenientes da venda de petróleo³² e de uma desestruturação do sistema produtivo nacional, em particular no que se refere à produção agrícola, foram igualmente fatores condicionadores da alteração qualitativa no sistema de distribuição de recursos centrado no sistema de partido único. Segundo Vidal (2003) passou-se de um sistema de *patrimonialismo moderno*, centrado no partido, em que redes distributivas deveriam ligar o centro e as periferias, a cidade e o campo e membros de estratos socioeconómicos diferenciados, para um sistema piramidal, que denomina *pós-patrimonialismo moderno*, em que os recursos foram retidos na fonte ou desviados para

²⁹ Decorrente do tipo de colonização portuguesa que privilegiou as cidades das zonas costeiras, onde se estabeleceram as instituições de ensino. As escolas católicas não se disseminaram para além destas zonas. Por outro lado é importante ter em conta as políticas segregacionistas de acesso ao ensino referidas no ponto anterior.

³⁰ Nas palavras de Vidal.

³¹ Vidal refere que inicialmente os tribunais militares só julgariam crimes envolvendo militares, alargando-se posteriormente a sua abrangência a crimes envolvendo militares e civis, em caso de guerra ou operações militares.

³² Entre 1985 e 1986 o preço do barril de Brent desce abruptamente dos 27,4 para os 14,3 dólares, só recuperando novamente nos primeiros anos da década de 1990.

círculos concêntricos mais próximos do centro do poder político. Esta fase correspondeu a uma negligência das populações situadas nos limites mais afastados desta hierarquia, sendo mais visível no que refere às populações rurais, as primeiras às quais o poder deixa de conseguir abastecer com os bens alimentares essenciais. Numa fase posterior, esta limitação propaga-se igualmente às populações urbanas³³. Le Billon (2001) refere como na década de 1990 o orçamento do governo é orientado para a zona de Luanda, negligenciando as populações do sul. Sogge (1994) refere que, na primeira metade da década de 1990, as populações fora dos centros urbanos das zonas costeiras, contavam em larga medida com a ajuda alimentar externa, assim como com o apoio das organizações não-governamentais no terreno para a prestação de cuidados de saúde.

O aprofundamento do elitismo de acesso que se verifica entre a chamada fase socialista-marxista e a segunda fase iniciada em 1987 foi caracterizado pela intensificação da concentração de poderes na figura do Presidente da República. O lugar central do partido, como “correia de transmissão de recompensas”, é substituído por um círculo restrito em torno do presidente (Messiant, 2006). O presidente Agostinho Neto havia influenciado a introdução de alterações à Lei Constitucional que lhe permitiram abolir os cargos de primeiro-ministro e vice primeiro-ministro, tornando-se em simultâneo Chefe do Governo e Chefe das Forças Armadas. A alteração constitucional de Fevereiro de 1978 estabelece que o cargo de Presidente da República é ocupado pelo Presidente do MPLA. Ou seja, o partido confunde-se com o estado, no sistema de partido único.

O acentuar das incursões militares da África do Sul nas províncias do Sul do país e a expansão da UNITA para a maioria das províncias ao longo da década de 1980 (à exceção de Luanda e respetivo perímetro de segurança), levaram o Presidente a solicitar “poderes de emergência” perante o Comité Central do Partido em 1982. Esta solicitação foi justificada pela necessidade de agilizar as operações militares e levou a uma clara supremacia dos oficiais militares de topo que, em termos de hierarquia política, são supervisionados pelo Presidente da República. Em 1984 é criado o Conselho de Defesa Nacional, presidido pelo Presidente da República, que reúne representantes da hierarquia militar - com amplas funções - que abarcam não só a coordenação das ações militares, mas também “a direção, coordenação e controle das atividades dos ministérios, secretarias de estado e órgãos locais da administração”, assim como o “controle das operações financeiras com o exterior” (Ferreira, 1995). A este núcleo duro, que surge na sequência da aliança do presidente com a oligarquia militar, são concedidos amplos poderes de administração e de execução, com

³³ Sogge (1994) refere a grave situação de desnutrição da população angolana desde meados da década de 1980 até ao início da década de 1990. Um estudo levado a cabo pelo PNUD e pelo Ministério do Plano, em Luanda (com o melhor acesso à distribuição de ajuda), demonstrou que em que em 70% dos agregados familiares o consumo de calorias era inferior ao limite mínimo.

repercussões na contratação de dívida ao exterior, e que são desta forma subtraídos ao controle do partido e do executivo, nomeadamente do Ministério das Finanças.

Entre 1984 e janeiro de 1986 o presidente toma novas medidas no sentido de controlar e reforçar os respetivos poderes. Em 1984 aboliu o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros, tendo assumido este papel até Abril de 1985, quando renomeia novo titular para o cargo, colocando no entanto esta figura sob tutela direta do Presidente, fora da supervisão do próprio Conselho de Defesa Nacional e do Conselho de Ministros. Em Janeiro de 1986, pela Lei 1/86, DR, I, 9 institui um sistema de três ministros de estado, de nomeação presidencial direta, diretamente tutelados pelo presidente, com o objetivo de coordenarem os restantes ministérios e simplificarem a tarefa governativa (Vidal, 2006).

Tirando partido da desvantagem militar territorial do MPLA face à UNITA³⁴ e capitalizando das lutas internas entre personalidades históricas no Bureau Político e do governo, o presidente foi progressivamente retirando poderes às estruturas do governo e do partido, transferindo-os para organizações sob sua dependência direta (Vidal, 2006)³⁵.

Através de uma política de bolsas de estudo no estrangeiro e de formação de quadros, controlada pelo Secretariado do Conselho de Estado, o presidente havia conseguido formar uma geração de tecnocratas que ocuparam funções em órgãos que dependiam diretamente do Presidente. Esta geração era, segundo o mesmo autor, competente ao nível técnico, mas com poucas convicções políticas, tendo recebido a sua formação no período pós-golpe de 1977, em que se aprofundaram práticas profundamente repressivas relativamente à crítica ao regime e em que passou a ser premiado um “comportamento político correto”, sem intervencionismo político, mas com militância no Partido. A partir de 1984, com a colocação do sistema de bolsas e formação de quadros, sob tutela direta do Secretariado do Conselho de Estado, o acesso à formação internamente³⁶ e no estrangeiro passa a estar sujeita ao controle político e a um comportamento “politicamente correto”, o que contribui para a criação de uma geração de quadros com formação técnica, mas com pouca capacidade de protesto político na medida em que a respetiva manutenção e progressão na carreira se baseia na lealdade ao Chefe. Vidal (2006) refere também que estes tecnocratas constituíram um grupo de “guardiões do

³⁴ Em 1982 com o início da administração do presidente Ronald Reagan nos EUA, este país inicia uma política de apoio direto e quase oficial à UNITA, num contexto de conter a tomada do poder por movimentos socialistas-marxistas na África austral e por uma política de apoio direto à UNITA, oficializada com a revogação da Emenda Clark em 1986.

³⁵ Vidal refere que estes órgãos eram o secretariado do Conselho de Ministros, o gabinete do Chefe do Governo, este último criado propositadamente em Agosto de 1987, para apoiar o Presidente nas crescentes funções enquanto chefe do governo.

³⁶ Instituto de Formação de Quadros do Estado.

templo” que, num contexto de isolamento e de concentração de poderes no presidente, passaram a funcionar como porta de acesso, limitando e escrutinando os contactos diretos com o Presidente.

Messiant (2006) refere que se verifica uma alteração nos modos de apropriação entre o período que chama de socialismo “clássico”, que situa entre o pós-independência e o ano de 1985. A partir de 1985 a *nomenclatura* do partido, começa a exercer pressões no sentido da alteração do sistema económico, em que os meios de produção estavam ainda sob controlo do Estado, para uma economia mais liberalizada, com maiores oportunidades de enriquecimento. Messiant refere este período como de viragem de um socialismo “clássico” para um socialismo “selvagem”. Até então o acesso a recursos, nomeadamente a bens de consumo e bens alimentares, era proporcionado de forma mais favorecida aos membros do Partido, nas chamadas Lojas do Partido. Durante este período o acesso a bens imóveis (como terras ou casas) sucedeu num enquadramento não regulamentado ou seja sendo permitido, mas não legalizado³⁷. Sendo um sistema socialista, estava abolida a propriedade privada, permanecendo estatutariamente a propriedade sobre os bens referidos sob tutela do estado.

Num cenário de receitas do petróleo decrescentes a partir de meados da década de 1980 (que diminuiriam a capacidade de o governo distribuir recompensas em particular pela *nomenclatura* do partido), aliada à desestruturação do sistema produtivo em particular do sistema agrícola, intensificam-se as pressões internas, no seio do próprio Partido para a reforma da economia. Até então o comércio interno era totalmente regulado e executado por departamentos do Estado, com uma política de controlo de preços. Com o primeiro programa de reforma económica, denominado de Saneamento Económico e Financeiro (SEF) a partir de 1987, decorre o “redimensionamento das empresas do Estado, uma liberalização crescente da economia e a retirada de constrangimentos legais à iniciativa privada em determinados setores e desregulamentação de outros sectores” (Ferreira, 1995). Ou seja o SEF compreende em particular um programa de privatizações de empresas e bens do Estado e a liberalização da atividade comercial. Segundo Hodges (2002), esta liberalização deveria ser controlada de forma a proteger da concorrência a elite política. É neste contexto que são atribuídas licenças de importação a membros da elite militar, que capitalizavam no acesso preferencial a divisas por parte dos seus detentores e foi aprovado um programa de privatizações, votado a partir de 1988, e aplicado a partir de 1992. Este

³⁷ Vidal (2006) refere documentos oficiais do partido que aludiam ao roubo e ao desvio de mercadorias em larga escala, ao açambarcamento, corrupção, especulação, suborno, exploração da força de trabalho, roubo de recursos naturais e até (...) cobrança ilícita de comissões em negócios públicos, sendo claro o envolvimento de dirigentes políticos nestas práticas, entre 1980 e 1985 (p. 23).

programa foi, segundo Ferreira (1999), caracterizado pelos métodos de “ajuste direto”, ou seja pela ausência de concurso público, através da transferência direta dos bens estatais, da parte de órgãos de tutela ou governos provinciais, diretamente para mãos privadas. Hodges (200) relata um procedimento semelhante no que se refere à privatização de propriedades rurais produtoras de café, vendidas a membros da elite militar a preços subavaliados.

A atribuição de licenças de importação permitia aos membros da elite política e militar a exploração de monopólios quase perfeitos (pelas razões acima descritas), em que os respetivos titulares, beneficiando de uma taxa de câmbio do *kwanza* face ao dólar artificialmente alta (fixada administrativamente), podiam capitalizar as vantagens decorrentes da venda no mercado interno, quando as compras eram realizadas em dólares no mercado internacional. Segundo Salvador (2002) o governo enfrentou resistências quando, mais tarde, quis eliminar o sistema de câmbios duplos, no sentido de aproximar a taxa de juro oficial a valores de mercado, ou seja mais próxima dos valores aplicados no mercado paralelo que correspondiam à economia real. Segundo Aguilar e Stenmann (1994) tal sucedeu por “uma tentativa de proteger o sistema de privilégios e subsídios baseados na sobrevalorização da moeda nacional”.

Ferreira (1995) refere como se verificou uma reconversão da nomenclatura através da privatização no final da década de 1990, assumindo os contornos acima referidos, com um destaque acentuado das hierarquias militares na distribuição dos recursos. La Vallée (2008) refere que, com o final da guerra se verifica uma intensificação da apropriação iniciada no período anterior, através do recurso a alianças com parceiros no exterior e a uma renovação do estilo de gestão dos recursos.

1.2.4 O papel dos recursos: *greed thesis*

Por último os recursos naturais de Angola, nomeadamente o petróleo e os diamantes, foram preponderantes para o prolongamento do conflito e para o tipo de exercício do poder, centrado numa elite e relativamente autónomo do apoio da população.

Collier (1999) isola a dependência da exportação de recursos naturais como uma das variáveis com maior poder explicativo para a ocorrência do conflito. Mantendo as restantes variáveis constantes, o facto de as receitas de exportação serem predominantemente constituídas por produtos primários, aumenta quatro vezes a possibilidade de ocorrência de conflito num determinado país, se comparado com um país que não exporta produtos primários. Segundo Collier (1999), os produtos primários são especialmente atrativos para a apropriação por movimentos rebeldes porque não dependem de “complexas redes de

transações e de informação” que caracterizam o sector de produção industrial e, sendo uma “dádiva da natureza”, não são sujeitos a um processo de valor acrescentado, dependem tão só das “idiossincrasias” que rodeiam a respetiva exploração e apropriação.

Contudo, sendo a exploração de petróleo em Angola, uma indústria de capital intensivo, tal implicou numa primeira fase uma aliança estratégica entre o governo e a empresa norte-americana Cabinda Gulf Oil (posteriormente Chevron) para a exploração ao largo da província de Cabinda. Posteriormente, no início da década de 1990, outras empresas estrangeiras como a BP, Exxon e Elf Aquitaine ganharam as novas licitações abertas pelo governo para a exploração em águas ultraprofundas, como forma de financiar o esforço de guerra e contrabalançar a descida do preço do petróleo em 1998³⁸.

Segundo Cramer (2006), apesar de a guerra em Angola não ter sido determinada pela apropriação de recursos naturais facilmente exportáveis³⁹, estes tiveram um papel determinante na evolução do conflito a partir do final da década de 1980 e nas estratégias dos movimentos de libertação quando, por via da alteração da política de apoios internacionais decorrente da Guerra Fria, MPLA e UNITA perdem apoio financeiro proveniente do exterior. Quando os dois movimentos se confrontaram com a diminuição de apoios internacionais, foram “horripelmente eficazes” na criação de fontes de autofinanciamento do esforço de guerra, transformando uma guerra com elementos de “*old war*”, caracterizada pela componente ideológica da intervenção internacional⁴⁰, para passar a ser uma guerra tendo por base motivações económicas.

Segundo o mesmo autor, o petróleo tornou-se de tal forma importante como fonte de financiamento do governo no esforço de guerra, que a variação do respetivo preço nos mercados internacionais afetou o equilíbrio de forças entre o MPLA e a UNITA. Este desequilíbrio ocorreu em 1985, ano em que o preço do barril de Brent diminuiu para metade⁴¹, permitindo à UNITA a expansão territorial para as províncias diamantíferas das Lundas. Repetiu-se novamente em 1998, com nova descida do preço do petróleo nos mercados internacionais. A este fenómeno acresce o apoio militar norte-americano à UNITA no contexto da política de *constructive engagement*, que prevaleceu até 1988.

Por sua vez e a partir de 1983, a UNITA alarga o domínio territorial desde a zona do planalto central (Huambo) até às províncias das Lundas no Noroeste, onde se situam as

³⁸ Cramer refere a entrada de empresas ligadas ao comércio de armas na exploração de concessões petrolíferas em Angola nos primeiros anos da década de 1990.

³⁹ Dá o exemplo das principais exportações do país à data da independência, que decresceram rapidamente a sua quota-parte nas exportações do país nos anos imediatamente a seguir à independência.

⁴⁰ Sobretudo pela política de apoios internacionais, em que se confrontavam EUA e URSS.

⁴¹ De 27 para 14 dólares por barril.

minas mais lucrativas do Cafunfo (Lunda Norte) e da Catoca e do Luó (Lunda Sul). Durante a década de 1980 a UNITA adquiriu o controlo sobre a produção diamantífera, conquistando minas que anteriormente eram exploradas pelo governo. No início da década de 1990, tirando partido do rearmamento encoberto que sucedera entre a assinatura dos acordos de Paz de Bicesse em Maio de 1991 e a realização de eleições em Outubro de 1992, adquiriu o controlo não só sobre as principais minas com produção organizada em larga escala, como sobre a exploração de diamantes de aluvião no vale do rio Cuango, realizada por garimpeiros (Berdal, 2009). A expansão militar da UNITA pelo território coincide desta forma com o aumento das receitas da exploração de diamantes⁴².

O controlo diferenciado sobre os recursos, nomeadamente no que se refere à respetiva localização geográfica, ditou um desempenho militar diferenciado e uma distinta sobrevivência política para MPLA e UNITA. Apesar de o comércio de diamantes ter alimentado a sobrevivência do segundo, a localização das minas em terra, especialmente distribuídas pelo território, tornavam o controlo sobre a exploração de diamantes particularmente vulnerável a ataques terrestres⁴³. Por oposição, a exploração de petróleo estava circunscrita ao largo da província de Cabinda, em *off-shore*, perfeitamente a salvo de incursões militares, com um circuito de exploração e de exportação dominado na íntegra pelo MPLA, através da empresa petrolífera estatal, a Sonangol. Ou seja, segundo Le Billon (2001) o petróleo constituía para o governo um “santuário económico”, isolado dos ataques militares, capaz igualmente de proporcionar ao governo receitas que lhe permitiam autonomizar-se face à respetiva população. Algumas narrativas como as de Messiant (2006) e de Oliveira (2007), dão conta que o aumento de receitas provindas do petróleo a partir de meados da década de 1980 permitiram ao MPLA não só “divorciar-se” do seu povo (Messiant, 2006), reduzindo despesas sociais por contrapartida ao aumento de gastos militares (ao longo de 1990) e da concentração das (decrecentes) transferências do orçamento em Luanda, em prejuízo das restantes populações. O setor do petróleo permitiu igualmente ao governo a sobrevivência política, apesar de em 1993 controlar uma área inferior a 20% do território (Oliveira, 2007).

⁴² Todas as fontes sublinham a elevada imprecisão dos dados, contudo entre 1992 e 1999 segundo Billon (2001) e Cramer (2006) as receitas acumuladas de exploração e venda de diamantes, terão variado entre os 2 mil milhões e os 3,5 mil milhões de dólares.

⁴³ Contudo a partir de meados de 1994, na sequência do Protocolo de Lusaka, a UNITA perde o controlo de algumas minas, na sequência das investidas militares do governo, agora incluindo alguns mercenários a liderar as operações militares nesta zona, decorrentes do interesse de companhias diamantíferas multinacionais e “traders” do setor em recuperar a produção e exploração na zona das Lundas (Le Billon, 2001).

A partir de 1985 o aumento das receitas do petróleo permitiu, como referido, o florescimento de uma economia de enclave, com o decréscimo da importância de outros sectores de atividade produtiva no Produto Interno Bruto. Segundo Sogge (1994) logo nos primeiros anos de governação pós-independência o governo poderia ter reativado o setor agrícola, através da revitalização das redes de distribuição que ligavam os produtores agrícolas aos consumidores urbanos e, por sua vez levavam produtos de consumo aos habitantes rurais⁴⁴. No entanto segundo Sogge (1994) o governo desde cedo tomou uma decisão de alguma forma inevitável, ou seja a constituição “de uma aliança estratégica com as empresas multinacionais petrolíferas (...) formando o núcleo financeiro e material do qual dependiam os projetos militares e económicos de Angola”. Neste contexto, o sistema de produção agrícola foi comprometido pela lógica da economia de enclave – as elevadas rendas obtidas com a venda de petróleo permitiram importar produtos alimentares em lugar de investir na produção agrícola nacional.

A dependência da venda de recursos naturais ou “*resource trap*” é não só uma variável diretamente correlacionada com a ocorrência do conflito (Collier 1999), como um fator que constitui um obstáculo ao crescimento e ao desenvolvimento nos países mais pobres (Collier, 2007). A entrada de divisas, resultantes da exportação de petróleo tem como consequência a valorização da taxa de câmbio da moeda nacional, o que torna a produção de bens não transacionáveis, como alimentos de consumo local e serviços, mais caros. A renda derivada da venda do petróleo, que constitui um excedente, depois de cobertos os custos e retirado o “lucro normal”, desincentiva o desenvolvimento de outros sectores da economia. Os exportadores, neste caso o Estado, recebem divisas que podem trocar diretamente pela compra de produtos no mercado internacional.

Collier (2007) também refere que os países dependentes da exportação de recursos naturais apresentam menores restrições ao exercício do poder político, sendo maioritariamente países com regimes autoritários, uma vez que devido às receitas de exportação (somadas às rendas referidas) não dependem da recolha de receitas fiscais para a respetiva sobrevivência. Não sendo os cidadãos “contribuintes”, ou seja provedores de receitas, fica comprometido o vínculo do escrutínio público sobre a governação.

Esta economia de enclave, gerada pela concentração da atividade económica na exportação de petróleo, resultou na concentração da renda em torno de uma elite, sem um efeito alavancador relativamente aos restantes sectores económicos, não tendo levado à diversificação de atividades económicas.

⁴⁴ Segundo entrevista no período colonial esta ligação era feita sobretudo através de comerciantes do mato, vendedores ambulantes que fechavam o ciclo da distribuição em Angola, levando produtos de consumo, como sal, às populações rurais.

Capítulo DOIS – ANGOLA NO PÓS-GUERRA E O PLANO DE RECONSTRUÇÃO NACIONAL

2.1 Uma reconstrução pós-conflito sem assistência externa

Em Abril de 2002 o governo de Angola assinou com a oposição um acordo de paz, pondo fim a um conflito que durara formalmente vinte e oito anos. No entanto considerando a guerra anticolonial com início em 1961, a que se seguiu a guerra civil a partir de 1974, o país viveu uma situação de conflito continuado de praticamente quatro décadas desde a independência. O antagonismo entre movimentos independentistas, (Wheeler e Pélissier, 2009)⁴⁵, com diferentes núcleos de apoiantes e projetos políticos antagónicos, serviria para forjar um dos mais longos conflitos da África Subsariana.

Em 2002, com a morte de Jonas Savimbi, líder da UNITA, Angola era um país dilacerado pela guerra, com infraestruturas viárias praticamente inexistentes e com indicadores de desenvolvimento humano que classificavam o país na posição 166ª de um total de 177 países, com a segunda pior taxa de mortalidade infantil do mundo, superada apenas pela Serra Leoa (UNDP, 2004).

Em 2000, Angola apresentava uma taxa de pobreza de 68%, considerando a linha de pobreza de 1,76 dólares/dia (UNDP, 2004 e MINPLAN 2005)⁴⁶. A pobreza extrema, equivalente a um consumo diário inferior a 0,76 dólares, atingia 28% da população de acordo com o Inquérito aos Agregados Familiares sobre Despesas e Receitas realizado pelo Instituto Nacional de Estatísticas de Angola em 2002. A taxa de mortalidade infantil em crianças com idade inferior a cinco anos era de 200 mortes por 1000 nados vivos (UnData⁴⁷), acima da média da África subsariana de 152/1000 e acima da média dos países da SADC de 137/1000. A esperança média de vida à nascença era de 42,4 anos. No final da guerra, em 2002, havia cerca de quatro milhões de deslocados internos, 450.000 refugiados em países vizinhos e cerca de um milhão de pessoas dependentes de ajuda alimentar externa (UNDP 2004:2).

Durante a guerra mais de 300 pontes foram destruídas, assim como as principais estradas e as três linhas de caminho-de-ferro⁴⁸. A acessibilidade do território por via terrestre estava altamente restringida porque, à deterioração das vias de comunicação,

⁴⁵ Wheeler e Pélissier falam de uma emboscada levada a cabo por comandos da FNLA em 1954 a membros do MPLA.

⁴⁶ Segundo dados do Inquérito ao Bem-Estar das Famílias realizado pelo PNUD em 2000.

⁴⁷ “Under five mortality rate” em <http://data.un.org/Data.aspx?d=SOWC&f=inID%3A17>.

⁴⁸ Luanda-Malange; Benguela-Luau; Namibe-Menongue.

somava-se o problema da segurança e das minas. Em 2002, quando a guerra terminou, a população que vivia em Luanda estava confinada a um perímetro de segurança de cerca de cinquenta quilómetros em torno da capital. Segundo um testemunho que ilustra as condições de deterioração das infraestruturas rodoviárias: “(...Quando a guerra terminou) íamos à Barra do Kwanza, a Cacuaco, a Viana e pouco mais. Acabou a guerra e as estradas estavam num estado miserável: demorava-se dez dias daqui até à Lunda (840 quilómetros), oito dias daqui até ao Uíge (282 quilómetros)”⁴⁹.

2.1.1 Os planos de reconstrução do governo

O governo definiu o Programa de Reconstrução e Reabilitação (PRR) logo em 2002, após o final da guerra. O documento deveria servir de proposta de base para a negociação entre o governo de Angola e uma aguardada conferência de doadores. No Programa era concedida clara prioridade à construção e reabilitação de infraestruturas viárias, dada a situação de deterioração descrita no ponto anterior⁵⁰, a que se somavam despesas de reassentamento e reinserção social das populações deslocadas e desminagem (22,3%), governação, gestão macroeconómica (13,5%) e despesas sociais. O governo tinha como objetivo procurar financiamento junto dos doadores internacionais para o PRR, pelo que o referido programa foi elaborado conjugando os objetivos de reconstrução de infraestruturas viárias (prioridade política) com objetivos decorrentes dos *Poverty Reduction Strategy Papers* do Banco Mundial (Estratégias de Combate ou de Redução da Pobreza) e incorporando algumas das áreas de intervenção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Desta forma o Programa de Reconstrução e Reabilitação do governo foi apresentado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁵¹ como um documento de suporte que orientaria a negociação entre o governo angolano e uma esperada conferência de doadores, para apoiar a reconstrução do país (UNDP, 2004). Desta forma o PRR foi trabalhado pelo executivo angolano e apresentado sob a denominação de Estratégia de Combate à Pobreza (ECP) em Fevereiro de 2005 (MINPLAN, 2005; UNDP 2004).

A partir do final da década de 1990 o Banco Mundial aplicou ao financiamento aos países em desenvolvimento a condicionalidade de elaboração por parte dos governos recetores de Estratégias de Combate à Pobreza⁵², que implicavam a referenciação

⁴⁹ Entrevista a funcionário do Ministério das Finanças, Luanda, 2 de Fevereiro de 2011. Entenda-se a distância até à capital da província da Lunda Norte, Saurimo.

⁵⁰ Ver distribuição de verbas por setores no Quadro 1.1.

⁵¹ Interlocutor da Organização das Nações Unidas (ONU) com representação em Luanda, junto do governo de Angola.

⁵² No original *Poverty Reduction Strategy Papers*.

específica das medidas a implementar e dos setores considerados prioritários no contexto da redução da pobreza. Os *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) eram caracterizados por uma abordagem que privilegiava a capacitação das populações através da formação profissional e educação formal e criação de emprego. Eram igualmente direcionadas para a difusão de cuidados de saúde primários abrangentes, com particular enfoque no âmbito da saúde materna e infantil. Por outro lado, as Estratégias de Combate à Pobreza deviam ser inclusivas no respetivo âmbito e elaboração ou seja, abarcar todos os setores da população e, de igual modo, deveriam resultar de um processo de consulta aos organismos da sociedade civil dos países recetores, envolvendo igualmente as organizações de desenvolvimento presentes no terreno de tipo bilateral, multilateral e organizações não-governamentais.⁵³ Deveriam igualmente, sob influência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio estabelecer objetivos específicos (*results-oriented*)⁵⁴.

O Programa de Reconstrução e de Reabilitação, face às exigências do PNUD no sentido da apresentação de uma Estratégia de Combate à Pobreza definida pelo executivo, como pressuposto para a negociação de um pacote de financiamento internacional, foi posteriormente reconvertido numa ECP. É neste contexto que o Programa de Reconstrução e Reabilitação (PRR) passa posteriormente a ter correspondência total na Estratégia de Combate à Pobreza negociada entre o final da guerra em Fevereiro de 2002 e Fevereiro de 2005, com o PNUD. O Programa tinha um orçamento total de 3,14 mil milhões de dólares, que correspondiam ao total da verba orçamentada para a ECP (2852 mil milhões de dólares), acrescida de 10% (285 milhões de dólares) que resultavam de despesas decorrentes de novos projetos com origem na ECP (UNDP 2002-2004), perfazendo um total de 3,14 mil milhões de dólares.⁵⁵

No Programa de Reconstrução e Reabilitação apresentado pelo governo em 2002 foi concedida clara prioridade à reconstrução de infraestruturas, reassentamento e reinserção de populações deslocadas e desminagem, que no total absorveram 58,7% da verba total orçamentada.

⁵³ Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's): a rough guide, April 2003, Bretton Woods Project, http://www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/prsp_roughguide/prsp_roughguide.pdf, consultado em 12/04/2012.

⁵⁴ Por exemplo atingir a educação primária universal em 2015, ou reabilitar 80% dos 15.000 quilómetros de estradas até 2015.

⁵⁵ Por exemplo a construção de novas escolas implicaria a contratação de professores e logo a contabilização dos respetivos salários como verba a ser financiada pela ECP.

Quadro 2.1 Programa de Reconstrução e de Reabilitação do governo de Angola

Setores	Custo	% afetada à ECP
Reassentamento e reinserção social de populações	350	12,3
Desminagem	285	10
Segurança alimentar e desenvolvimento rural	70	2,5
Combate/Prevenção VIH/SIDA	71	2,5
Educação	450	15,8
Saúde	158	5,5
Reabilitação de infraestruturas básicas	1.038	36,4
Emprego e formação profissional	45	1,6
Governança	325	11,4
Gestão macroeconómica	60	2,1
Total	1814	

Fonte: Adaptado de UNDP 2004 e Estratégia de Combate à Pobreza, Ministério do Planeamento, ed. Revista, 2005

No entanto, sectores sensíveis como a segurança alimentar e o desenvolvimento rural, numa população maioritariamente rural (63%) com predominância da agricultura de subsistência para autoconsumo, recebia apenas uma dotação correspondente 2,5% do total orçamentado na ECP.

Por outro lado os sectores da saúde e do emprego e formação profissional recebiam em conjunto uma verba de 203 milhões de dólares (ao longo de cinco anos), correspondentes a apenas 7,1% do total orçamentado para a ECP, quando Angola registava uma posição no índice de mortalidade infantil em 2002 que colocava o país

abaixo da média dos países da África Subsariana⁵⁶. Por outro lado a percentagem de 1,65% para a rubrica Emprego e Formação Profissional foi considerada claramente insuficiente pelo PNUD, dada a elevada taxa de desemprego (46% em 2002⁵⁷) e a predominância de uma população desestruturada ao nível do emprego e da formação, quer profissional, quer escolar, pela prevalência da guerra (UNDP 2004).

Ou seja no total, dos montantes totais da Estratégia de Combate à Pobreza a serem aplicados nos cinco anos subsequentes à guerra, o governo alocava menos de 10% (efetivamente 9,6%) aos setores diretamente relacionados com as populações mais vulneráveis (segurança alimentar e desenvolvimento rural, saúde e emprego e formação profissional). A rubrica educação, considerada uma área prioritária no contexto de redução da pobreza recebia uma dotação de 15% do total de verbas, o que se devia ao facto de serem contabilizadas nesta rubrica a construção de escolas de todos os níveis, em particular de ensino primário, por todo o país.

Para além da discordância com a reduzida alocação de verbas às áreas diretamente relacionadas com a redução da pobreza, segundo os doadores internacionais o governo angolano não conseguia indicar claramente o montante de recursos próprios que pretendia afetar ao seu PRR através do respetivo Programa de Investimento Público (PIP) (UNDP-2002-2004). Quanto à forma, o PNUD considerou que o governo não aplicou uma metodologia inclusiva na elaboração da ECP, através da consulta dos organismos da sociedade civil angolana⁵⁸. Dado o relacionamento controverso entre o governo angolano e o Fundo Monetário Internacional, expresso em relatórios de progresso que exigiam reformas no sistema de gestão das receitas e despesa pública e governação das receitas do petróleo⁵⁹, o governo angolano aprovou em Janeiro de 2004 uma Estratégia de Combate à Pobreza, que por não reunir o consenso dos doadores, deveria ser financiada pelo orçamento de Estado.

2.1.2 A necessidade de financiamento e as condicionalidades das instituições financeiras internacionais

O esforço de reconstrução exigia um volume de recursos financeiros de que o governo não dispunha em 2002, apesar do aumento da capacidade de geração de receitas, assente na

⁵⁶ 199 mortes por 1000 nascimentos, quando a média da África subsariana é de 120 mortes por 1000 nascimentos.

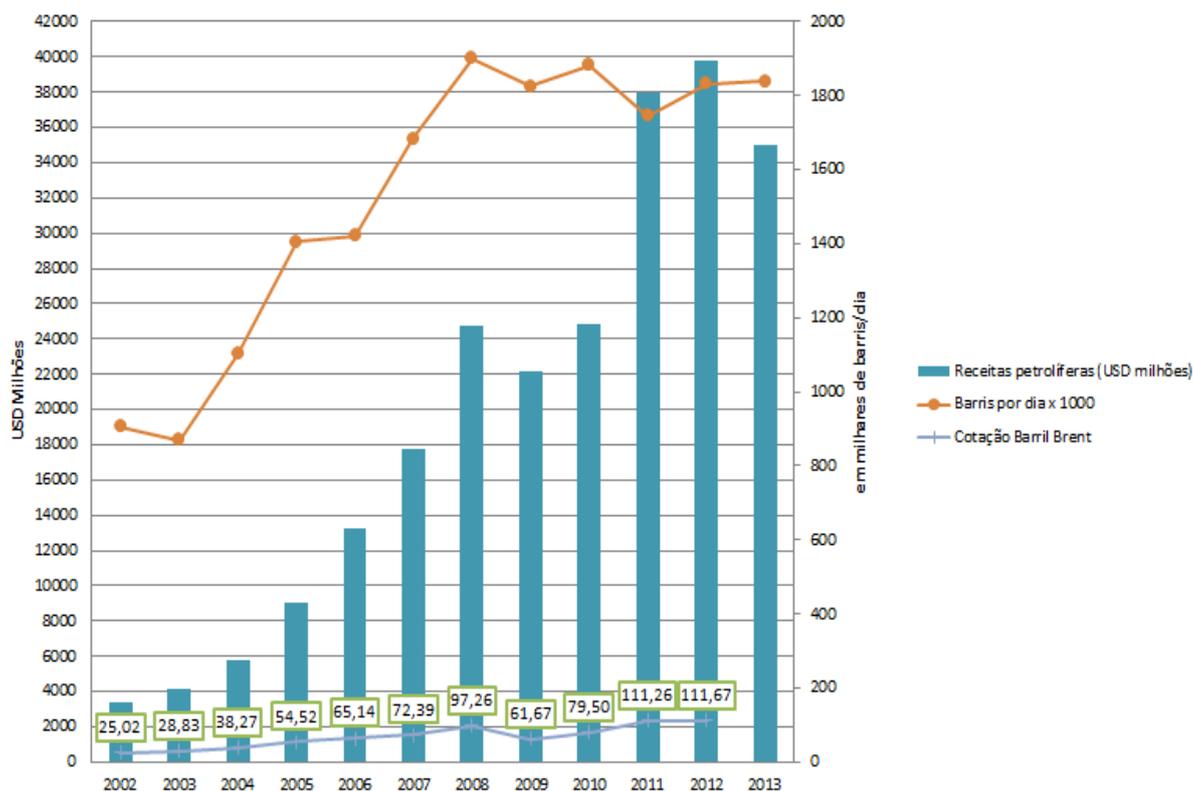
⁵⁷ Convivendo com a larga informalidade da economia. O desemprego registava taxas superiores nas áreas não urbanas.

⁵⁸ Entrevista a E13, representante da cooperação portuguesa.

⁵⁹ No ponto 1.2.3 o relacionamento do governo com o FMI é explorado em maior detalhe.

venda de petróleo, que se consolidou nos anos subsequentes. Entre 2002 e 2010, Angola duplicou a sua produção petrolífera de 905 mil barris/dia para 1,8 milhões de barris diários, a par de um aumento em cerca de oito vezes do valor das receitas petrolíferas do governo, de 3,36 mil milhões de dólares em 2002, para 24,8 mil milhões de dólares em 2010 (Ver figura 1.1).

Figura 2.1 Receitas petrolíferas versus mercado do petróleo



Fonte: Sousa (2011); site MinFin 2011 a 2013; *Statistical Review of World Energy*, Full Report 2013

Em tempo de guerra o governo havia-se financiado nos mercados internacionais, através de empréstimos de curto prazo com taxas elevadas⁶⁰. Este tipo de financiamento destinado a fazer face a uma situação temporária de queda nas receitas da venda de petróleo, em meados da década de 1980, tornou-se uma prática corrente de financiamento para o governo (Vines et al., 2005). As curtas maturidades dos empréstimos e os elevados juros exigidos levaram Angola a não conseguir cumprir o serviço da dívida logo a partir de 1985 (Hodges, 2004). O ano de 1986 foi um ponto de viragem na escalada do conflito e em consequência para o aumento das despesas em armamento por parte do governo, em

⁶⁰ *Oil backed loans*, já referidos.

resposta ao aumento do apoio militar norte-americano à UNITA, no contexto da revogação da Emenda Clark que proibia a venda de armas a grupos insurgentes (Mills, 2006).

Em 2004 Angola tinha uma dívida externa acumulada de 9600 mil milhões de dólares (OCDE, 2006), incluindo capital e juros de mora. O perfil de financiamento baseado nas receitas futuras de petróleo constituía uma opção para obter liquidez de forma rápida, circunscrevendo as restrições ao financiamento em tempo de guerra, mas não surgiu como uma opção viável e sustentável para financiar o esforço de reconstrução em tempo de paz. De qualquer forma a dívida angolana acumulada desde 1986 à maioria dos membros do Clube de Paris⁶¹, constituía em 2002 um dos principais obstáculos para que Angola pudesse financiar-se nos mercados internacionais.

Das práticas correntes entre países membros do Clube de Paris decorria que, face ao incumprimento continuado de um país, se optasse pelo perdão ou pelo reescalonamento da dívida, como pré-condição para a implementação de um programa de reajustamento económico, monitorizado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). No entanto, no caso da dívida angolana, os vários credores estavam relutantes em aceitar quer a reestruturação, quer o perdão da dívida, facto decorrente quer das expectativas relativas ao aumento das receitas do petróleo, relacionadas com as novas possibilidades de financiamento para exploração de reservas não exploradas (BP, 2013). Neste contexto, segundo E8, os membros do Clube só aceitaram conceder novos financiamentos ao governo angolano após a negociação de acordos de pagamento da dívida. E8, técnico superior do Ministério das Finanças refere, no entanto, a preferência do governo angolano pela negociação de acordos de pagamento de dívida atrasada aos membros do Clube, considerada uma situação politicamente preferível à aceitação das condicionalidades inerentes a um programa de monitorização supervisionado pelo FMI, decorrente de um acordo para o perdão da dívida.

Face ao histórico referido de endividamento internacional, a continuada intervenção externa durante o conflito e a predisposição assumida pela União Europeia para liderar uma conferência de doadores, o governo angolano acreditava contudo na possibilidade de uma contribuição financeira considerável por parte da comunidade internacional, na reconstrução do país no pós-guerra (Corkin, 2008; Afrol News 2003; IRIN News 2005). Esta expectativa

⁶¹ O Clube de Paris, formado em 1956, é um grupo informal de 19 países credores, cujo objetivo é a procura de “soluções coordenadas e sustentáveis para países devedores que experimentam dificuldades de pagamento”. Mediante o compromisso de estabilização da respetiva situação financeira e macroeconómica (habitualmente sob supervisão do FMI), os credores reestruturam o pagamento da dívida ou, no caso de financiamento concessional, reduzem os pagamentos de serviço da dívida (perdão parcial). É considerada uma solução de último recurso para países em *default* soberano bilateral.

remetia para a iniciativa da Mesa de Doadores realizada em Bruxelas em Setembro de 1995, liderada pela União Europeia, com a participação do PNUD e do Banco Mundial, que resultou num compromisso de cerca de mil milhões de dólares para o financiamento da reconstrução em Angola⁶².

Este compromisso aconteceu imediatamente no rescaldo dos acordos de Lusaca assinados em Novembro de 1994, que pretendiam implementar os resultados das eleições de 1992 em Angola, através de acordos de partilha de poder entre o MPLA e a UNITA. O objetivo principal da Mesa de doadores em 1995 era o incentivo para o compromisso entre as partes, a operacionalização de um pacote de ajuda que seria integralmente implementado, com a cessação total das hostilidades (EU 1995)⁶³.

A Mesa de Doadores deveria financiar o Programa de Reabilitação Comunitária (PRC) que previa grande participação das comunidades locais na implementação dos projetos. Contudo a burocratização do sistema de orçamentação e aprovação de projetos contemplados no PRC dificultaram segundo Cain (2003) a participação de parceiros locais, o que resultou num sentimento de “perda de apropriação” por parte do governo dos processos decisórios e de implementação envolvidos no Programa (Cain, 2003) Por outro lado a incapacidade do governo em implementar as reformas económicas e administrativas solicitadas pelos doadores (nomeadamente a reestruturação monetária, bancária e da legislação) a par do regresso à guerra acabou por ditar a suspensão do programa⁶⁴.

A intervenção externa, nomeadamente o apoio dos Estados Unidos à UNITA, que exacerbou as consequências do conflito em termos de perdas humanas e materiais, contribui para a perceção entre o meio político angolano, de que cabia à comunidade internacional a obrigação moral de contribuir para o processo de reconstrução. Segundo entrevista a E1, professor universitário: “A guerra em Angola foi fomentada a partir do exterior. Seria o Ocidente a assumir parte do ónus (através da conferência de doadores), mas os habituais parceiros de Angola consideraram que Angola não necessitava”.

Foi neste contexto que o governo se dirigiu à comunidade internacional e, em particular à União Europeia, com o objetivo de conjugar esforços no sentido de convocar

⁶² Fonte EU (1995) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1051_en.htm.

⁶³ Esta perspetiva é corroborada por entrevista realizada em Luanda, na embaixada portuguesa, Novembro de 2012.

⁶⁴ Autores como Robson (2003) e Pavignani e Colombo (2001) e Sogge (1994) referem a falta de compromisso dos doadores na assistência humanitária em Angola. O primeiro refere a opção entre os doadores por uma estratégia de curto prazo de tipo humanitário e não de longo prazo, dirigida à reabilitação com guerra moderada. Os segundos referem a escassez da ajuda alimentar internacional a Angola ao longo da década de 1980, muito inferior em volume à ajuda concedida aos maiores recetores de ajuda durante a década (Moçambique e Tanzânia).

uma conferência de doadores, para o financiamento da reconstrução do país, (Hackenesh, 2011).

O FMI impôs porém condicionalidades à realização da conferência, com antecedentes no histórico de programas de monitorização anteriores acordados com o governo de Angola. A falta de transparência das contas públicas, nomeadamente a incapacidade por parte do governo em documentar a utilização de receitas equivalentes a 21% do PIB angolano, entre 1997 e 2002, no valor de 4260 mil milhões de dólares (Hodges, 2004), aliada à falta de credibilidade dos dados relativos ao orçamento e à dívida externa angolana, haviam constituído o pomo da discórdia entre o governo angolano e o Fundo.

As verbas não documentadas ao longo do período referido dever-se-iam em grande medida à compra de armamento, sobre o qual incidia um embargo decorrente da Resolução 864 de 1993, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que proibia a venda de todo o tipo de armas à UNITA e restringia e exercia controlo sobre a venda de armas ao governo⁶⁵. É de referir que o aumento das despesas com armamento manteve-se nos períodos subsequentes à gorada conferência de doadores e inseria-se numa estratégia de reforço militar do exército governamental, uma “guerra pela paz” (Oliveira, 2011: 299). Na verdade, em resultado do fracasso na implementação dos acordos de Lusaca, o governo optou a partir de 1998 pela vitória militar, como única forma viável de resolução do conflito. Para esta decisão terá contribuído a categorização da UNITA como movimento rebelde ou insurgente a partir de 1993, com a eliminação definitiva do apoio ao movimento pelo governo norte-americano, decidido pelo presidente Bill Clinton, em oposição à política de “*constructive engagement*” seguida desde a presidência do presidente norte-americano Ronald Reagan para a África Austral.

Voltando às razões do apoio gorado dos doadores à reconstrução, para explicar as despesas não justificadas, o governo teria de admitir a quebra do embargo e referenciar os fornecedores não oficiais de armas ao regime. Teria igualmente que revelar as operações de endividamento externo e outras realizadas através da Sonangol (Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola) para contrair empréstimos e pagar fornecimentos e dívida em nome do Estado. Esta situação tornou-se evidente a partir de 1986 quando, face a uma quebra de preços do petróleo nos mercados internacionais, a Sonangol, recorrendo às garantias oferecidas pela venda futura de petróleo (*oil-backed loans*) começou a negociar e a contratar diretamente dívida externa soberana (Vines et al., 2005, 16).

⁶⁵ Para restringir o tipo e o volume de armas em Angola, os pontos de venda de armas ao MPLA estavam formalmente limitados e este deveria fazer um relatório sobre o tipo de armas adquiridas. (SIPRI, UN arms embargo on Angola, http://www.sipri.org/databases/embargoes/un_arms_embargoes/angola).

A Estratégia de Combate à Pobreza (ECP) apresentada pelo executivo, não reuniu, como referido, consenso dos denominados doadores no sentido de desbloquear o financiamento internacional para a reconstrução. O não cumprimento dos requisitos técnicos de consulta aos organismos da sociedade civil, as divergências setoriais na alocação de fundos e a inexistência de um compromisso expresso relativo à utilização de recursos do orçamento de estado de Angola na reconstrução pós-conflito, foram invocados pelos doadores como fatores de hesitação e de protelamento sucessivo da referida conferência de doadores (UNDP, 2004). Adicionalmente o facto de Angola ser produtora de petróleo, recurso com o qual o governo financiara o esforço de guerra e o facto de o governo apresentar um histórico de desinvestimento nas áreas sociais, a par da inexistência de um compromisso expresso de aplicação de receitas próprias para o financiamento da reconstrução do país, contribuíram para a relutância dos doadores em aceitar a realização da conferência de doadores (UNDP, 2004)⁶⁶.

Por outro lado as prioridades dos doadores, em particular dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, após os eventos de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque, haviam sido recentradas novamente no Médio Oriente⁶⁷. De acordo com entrevista, a E18, representante de uma organização não-governamental na área da cooperação e desenvolvimento com representação em Angola, em 2002, as prioridades dos principais atores internacionais bilaterais, nomeadamente dos Estados Unidos e do Reino Unido, estavam orientadas para outras zonas geográficas em Fevereiro de 2002, quando terminou a guerra em Angola. Esta orientação tinha repercussões nas políticas de apoio das organizações multilaterais e das organizações regionais. Segundo E18:

“A comunidade internacional, ou seja o Banco Mundial e a União Europeia, tentaram encorajar Angola a acabar com a guerra, dando a entender que quando a guerra terminasse apoiariam a reconstrução. A altura (*timing*) era má, os maiores doadores ou investidores internacionais estavam envolvidos noutros conflitos, no Médio Oriente e no Afeganistão, e África estava fora da agenda”.

⁶⁶ Le Billon (2001) refere como ao longo da década de 1990 o governo diminuiu a transferência de fundos de setores sociais para despesas militares. Entre 1992 e 1999 os setores sociais diminuíram a alocação de fundos de 22,5% para 9,4%, enquanto as despesas militares duplicaram a respetiva importância nas despesas do governo de 21, 2 para 41%.

⁶⁷ Em Janeiro de 1991, uma coligação internacional liderada pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido interveio militarmente no Iraque, na sequência da ocupação pelo exército de Saddam Hussein do Emirado do Kuwait. Preocupações de abastecimento energético aos EUA e demais países ocidentais, espoletadas pelas pretensões expansionistas de Saddam na região, e a aproximação às fronteiras da Arábia Saudita ditaram a intervenção ocidental.

Neste contexto E18 atribui o longo processo de negociação da ECP com vista a um financiamento da comunidade de doadores para a reconstrução de Angola a uma política de redefinição por parte dos principais doadores das áreas geográficas de intervenção. De igual forma as vicissitudes que acompanham a negociação da Estratégia de Combate à Pobreza entre o governo angolano e o PNUD ao longo de dois anos (e a posterior recusa do documento, inviabilizando o financiamento pela comunidade de doadores da reconstrução em Angola) são consideradas por E18 um sinal da relutância e do desinteresse dos doadores em financiar a reconstrução em Angola. No entender deste entrevistado as falhas técnicas imputadas ao documento são sobretudo um argumento de retórica por parte dos doadores, mais do que uma falha imputável ao governo angolano. Segundo E18:

“Demoraram um ano (o governo), houve intenso debate e apresentaram a Estratégia de Combate à Pobreza em 2004. Tinham já tomado algumas medidas de estabilização macroeconómica, como a estabilização da moeda, mas os doadores não estavam interessados na conferência”.⁶⁸

Igualmente E13, representante da cooperação portuguesa refere como o PNUD foi demasiado zeloso ou preciosista na aplicação do critério do debate público e da inclusão na elaboração da ECP em Angola. Considerando que Angola era um país a emergir de um longo conflito, com pouca experiência de atividade de organizações da sociedade civil independentes do aparelho do partido, a exigência de um debate público amplamente participado era um critério de difícil concretização. Segundo E13:

“A ECP, segundo as diretrizes do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, implicava uma consulta à sociedade civil e foi aqui que o processo emperrou, porque foram feitas as consultas a algumas associações, mas o PNUD achou que não era suficiente, não podia satisfazer os critérios”.

Em paralelo os doadores exigiram a implementação de um conjunto de medidas de estabilização económica monitorizadas pelo FMI, que implicavam a estabilização da moeda, a diminuição da inflação, a diminuição do subsídio aos combustíveis, o aumento do preço da eletricidade e de uma forma geral a diminuição do peso do setor público. Neste ponto os doadores exigiam maior eficiência, ou seja a diminuição dos recursos humanos empregues pelo Estado, assim como a abrangência dos serviços prestados e suportados pelo Estado. Estas medidas são analisadas em maior detalhe no ponto 2.2.3.

⁶⁸ ibidem

2.2 Angola, FMI e Banco Mundial – um relacionamento difícil

Angola teve um relacionamento difícil com as instituições internacionais desde que em 1989, se tornou membro do FMI. O governo havia adotado como moeda nacional o *kwanza* em Janeiro de 1977, relativamente ao qual foi estabelecida posteriormente uma taxa de câmbio fixada administrativamente face ao dólar. Em 1995 foi assinado o primeiro acordo de monitorização entre o governo e o Fundo, destinado a atingir a estabilização monetária através da desvalorização da moeda nacional, o *kwanza*, de forma a diminuir o *gap* entre a taxa de câmbio oficial fixa, sobrevalorizada, e a taxa praticada no mercado paralelo⁶⁹. Esta taxa beneficiava os detentores de licenças de importação que acediam a divisas em moeda estrangeira (dólares) através do câmbio fixado administrativamente; posteriormente estes indivíduos vendiam as mercadorias importadas, beneficiando de privilégios no comércio e distribuição e trocando novamente os *kwanzas* auferidos no sistema de alocação de divisas, beneficiando novamente da taxa de câmbio sobrevalorizada. Hodges (2004) refere-se a este sistema como “*round-tripping*” ou seja um sistema circular e que permitia a um círculo restrito reter as mais-valias de uma alocação seletiva de divisas estrangeiras, a um câmbio sobrevalorizado e com condições preferenciais de comercialização de produtos importados no mercado interno. Salvador (2002) refere como o sistema de duplo mercado cambial era favorecedor de esquemas de “*rent-seeking*” e como as tentativas de liberalização do sistema cambial em Angola, de forma a alinhar a cotação da moeda nacional por valores mais próximos do mercado paralelo, encontraram resistências internas quanto à implementação, desde o primeiro programa de monitorização do FMI.

Neste contexto, o FMI recomendou a eliminação da taxa cambial fixa e a convergência cambial como antídoto face a uma inflação que em 1995 atingiu um valor superior a 3700% (CEIC, 2003). A convergência cambial entre a taxa de câmbio oficial e a taxa praticada no mercado paralelo foi atingida no espaço de seis meses, pela desvalorização do câmbio oficial e a sua aproximação aos níveis do mercado paralelo, mas intervenções ao nível mais elevado da esfera política (Hodges, 2004) nomeadamente da casa presidencial, que segundo Vidal (2008) iniciara um movimento de fortalecimento de posição de poder na figura do Presidente a partir de 1979, levaram novamente à adoção de um duplo mercado cambial.

Em 1999 o governo aprovou um programa – Estratégia Global para a Saída da Crise – que preconizou medidas para combater a elevada inflação e os défices nas contas externas (Shaxson et al., 2008:42) que se acentuam a partir de 1992, ano em que a par da

⁶⁹ A taxa de câmbio fixa privilegiava as importações e prejudicava as exportações. Era um sistema de câmbios que privilegiava quem detinha licenças de importação e beneficiava posteriormente da venda de produtos no mercado interno.

realização de eleições, tiveram lugar algumas reformas de liberalização da economia, nomeadamente o primeiro programa de privatizações solicitado pelo FMI (Ferreira, 1999). A instabilidade macroeconómica que caracterizou a década de 1990, marcada por picos de inflação, ao longo de um período de paz relativa⁷⁰ foi imputada parcialmente pelo governo às reformas económicas liberalizantes propostas pelo FMI (Shaxson et al., 2008). Em Setembro de 1992 foi efetuada uma revisão constitucional com o objetivo de criar as “premissas constitucionais necessárias à implementação da democracia multipartidária, com a ampliação do reconhecimento e garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, assim como com a consagração constitucional dos princípios fundamentais da economia de mercado” (Salvador, 2002)⁷¹.

A “Estratégia Global para a Saída da Crise”, que segundo Shaxson et al. (2008) começou a ser aplicada logo em 1997, tinha como objetivo a inversão da situação económica, tendo atingindo um grau de sucesso significativo com a descida da inflação de 3.782% para 1.650%, entre 1995 e 1996 (CEIC, 2003)⁷². Este feito, a par da diminuição do défice nas contas públicas e do endividamento ao exterior, terão contribuído para criar uma confiança por parte do executivo nas capacidades próprias de implementar um programa de reformas económicas, baseado numa metodologia e recursos “autóctones”. Por outro lado contribuiu para aumentar a desconfiança relativamente a programas de assistência concebidos no exterior, que segundo fontes oficiais do governo referidas por (Shaxson et al., 2008), se considerava não terem em conta “as realidades políticas de Angola”.

Quando em Abril de 2000 Angola assinou novamente um acordo com o FMI, experienciava já um histórico de estabilização macroeconómica, com relativo sucesso, ao nível do controle da inflação e da estabilização da moeda⁷³. Esta tendência manteve-se ao longo da vigência do acordo de monitorização⁷⁴, com uma diminuição de mais de 100 pontos percentuais na taxa de inflação de 268,4% para 116,1% entre Abril de 2000 e Julho de 2001 (CEIC 2009-2010:17). Segundo Hodges (2004) os bons resultados obtidos no programa que decorreu até Julho de 2001 dever-se-iam em grande parte a uma conjuntura económica favorável, com o preço do petróleo em alta. A queda da inflação e a

⁷⁰ Entre Maio de 1991 e Setembro de 1992 teve lugar um período de paz relativa, após a assinatura dos acordos de Bicesse em Portugal. Entre Novembro de 1993, com a assinatura dos acordos de Lusaca em 1998, em que o presidente angolano declara a “guerra pela paz”, tem novamente lugar um período de paz relativa, com a tentativa de implementação por parte da UNITA Renovada dos resultados das eleições de Setembro de 1992.

⁷¹ Citando a Comissão Constitucional de 1992.

⁷² Citado também por Shaxson et al. (2008).

⁷³ Entre 1995 e 2000, a inflação diminuiu cerca de 100 vezes do valor de 3782% para 328%. Fonte (Afonso (2011) com base em SADC (2003) e Ministério das Finanças (2007).

⁷⁴ *Staff- monitored program* no original.

estabilização da moeda nacional reforçaram a confiança do governo nas respetivas medidas de política económica, concebidas pelo executivo. Como consequência, o governo tendeu a recusar a aplicação integral dos programas de reforma económica propostos pelo FMI (veja-se o acordo de convergência cambial que vigorou somente durante o último semestre de 1995) optando segundo Shaxson et al. (2008) por uma abordagem “à la carte” com o objetivo de diminuir à influência externa sobre as respetivas políticas económicas.

Segundo estes autores e os dados sugeridos pelas entrevistas realizadas, o governo angolano seria permeável à influência externa e não rejeitava liminarmente as reformas incentivadas ou inspiradas no exterior, selecionando os elementos que agradavam e rejeitando o que não era considerado conveniente⁷⁵. E11, gestor de projetos públicos em Angola, refere a grande permeabilidade ao nível societário (com repercussões na esfera política) a influências e a modelos externos (ao nível de tipologias de habitação)⁷⁶, decorrentes do longo período de guerra, que impediu o desenvolvimento de abordagens ou “modelos próprios” de desenvolvimento. E11 refere ainda a importância da herança cultural portuguesa na definição de estratégias de desenvolvimento em Angola, acrescentando:

“Na minha perspectiva o angolano hoje não está muito para se agarrar a hábitos culturais; Angola vai construindo a sua cultura “com o que vai acontecendo”, com o que herdou dos portugueses. Não há uma cultura fixa, a gente aceita praticamente tudo o que traz alguma diferença, tudo o que vai resolvendo os nossos problemas. (...) Os projetos todos que estamos a desenvolver aqui têm sempre alguma cooperação externa e vamos incorporando o que vem de fora.

É neste contexto que Benner e Oliveira (2013) referem a opção pela gestão tecnocrática da renda (do petróleo) desde o final da guerra, sendo adotadas algumas medidas sugeridas pelo FMI referentes à simplificação do sistema de pagamentos, a auditorias e à simplificação de procedimentos nos leilões realizados no setor petrolífero, no sentido de permitirem uma maior controle e aumento de eficiência na gestão das receitas.

Segundo Benner e Oliveira (2013) foi aumentada a transparência no topo da pirâmide com a publicação de dados referentes às receitas provenientes do setor petrolífero por parte do governo, no sentido de granjear a convergência com as prescrições recomendadas pelas Instituições financeiras Internacionais. No entanto a questão da falta de documentação e a opacidade de procedimentos na utilização das receitas públicas (i.e.

⁷⁵ No original Shaxson et al, p. 14: “It is better to say this: Angola takes an *à la carte* approach to outside advice: it selects what it likes from external partners, and rejects what is not deemed suitable.”

⁷⁶ Dá como exemplo as tipologias de habitação propostas pelos chineses, focadas na construção em altura (Kilamba Kiaxi).

na despesa) permanece em escalões intermédios da administração pública. O relatório de monitorização do FMI de Abril de 2001 havia aconselhado a implementação de um sistema centralizado de gestão das receitas e da despesa pública. Segundo o relatório do Banco Mundial de 2006, uma plataforma denominada Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado (SIGFE), implementada com assistência externa, estava operacional no final de 2008.

2.2.1 O segundo acordo de monitorização assinado com o FMI

Durante o programa de monitorização acordado entre o governo e o FMI, que decorreu entre Abril de 2000 e Março de 2001, foi realizado um estudo de diagnóstico ao sector do petróleo e ao Banco Nacional de Angola, realizados respetivamente pela consultora KPMG e pela consultora Ernst and Young, em parceria com o Banco Mundial.

O estudo ao setor do petróleo recomendava a publicação das receitas relativas ao setor, especificando em detalhe as receitas relativas à prospeção, à produção e transação e as receitas de exportação. Uma questão particularmente sensível reportava aos “bónus de assinatura” (*signature bonuses*), valores pagos pelas empresas operadoras no momento em que o contrato de exploração é assinado. No caso do leilão realizado em Maio de 2006, a empresa chinesa, *China Petroleum and Chemical Corporation* (SINOPEC) pagou um valor de 2,2 milhões de dólares, relativo a bónus de assinatura relativos à exploração dos blocos de águas ultraprofundas 15/06, 17/06 e 18/06, sendo na época a licitação mais elevada jamais paga por uma concessão de petróleo (Alves, 2010:p18). A prescrição da transparência relativa às receitas originadas no setor petrolífero, influenciou o executivo no sentido de publicar os valores referentes ao *bónus* de assinatura com informação disponibilizada a partir do ano de 2007 no *site* do Ministério das Finanças (Human Rights Watch, 2010)⁷⁷.

As recomendações realizadas pelo Banco Mundial na sequência deste estudo (Abr 2000-Mar-2001) no que refere às contas públicas tinham como objetivo principal a unificação do sistema de receitas e despesas do estado, diminuindo o carácter parafiscal desempenhado pela empresa petrolífera nacional, Sonangol que ao agir como concessionária, cobrava diretamente e arrecadava impostos relativos à prospeção e exploração e, por outro lado tinha incumbências relativas à contratação de dívida soberana nos mercados internacionais. Do lado da despesa o estudo recomendava o controlo do

⁷⁷ MINFIN 2014, http://www.minfin.gv.ao/fsys/Pagamento_Efectivo_Mensal_2014_Abril.pdf, acedido em Junho de 2014 <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspPetrolDiamond.htm> acedido em Junho de 2014

sistema de compras e aquisições do Estado⁷⁸ e a diminuição dos subsídios aos combustíveis e aos bens públicos (água e eletricidade). São lançados os fundamentos para um programa de reformas no sector bancário e acordado um novo plano de privatizações de empresas públicas.

Em Março de 2001 o programa de monitorização do FMI terminava com um relatório que apontava para alguns sucessos no campo da estabilização da economia – inflação, défice orçamental, estabilização monetária - mas acentuava a persistência de problemas fundamentais nas contas públicas. Segundo o relatório de avaliação final do programa publicado pelo FMI em 2002⁷⁹: *“Governance and transparency issues continue to be of serious concern, with corruption widespread throughout society”*. A gestão e a atribuição de licenças de exploração nos sectores do petróleo e diamantes, a gestão das receitas provenientes do setor petrolífero, a gestão das finanças da Sonangol, nomeadamente as práticas de endividamento externo da empresa, eram setores críticos relativamente aos quais foi apontada pela missão de avaliação do FMI a necessidade de reforma urgente (Hodges, 2004).

A Presidência considerou a insistência na transparência das contas públicas e na aplicação das receitas do petróleo, uma interferência nos direitos soberanos do Estado angolano (Hodges, 2004: 121). O Fundo, por seu turno considerou haver falta de vontade política do governo na implementação das medidas resultantes do acordo de monitorização iniciado em Abril de 2000 e no seu eventual prolongamento: *“The (Angolan) authorities were not interested in another SMP⁸⁰, in part because they preferred not to be tied to public commitments and timetables”*. (IMF, 2002:25).

A avaliação final do programa terminado em Março de 2001 e a reação negativa por parte da Presidência angolana aos resultados do programa de monitorização conduziram à aplicação parcial de algumas medidas sugeridas (publicação dos valores da produção e receitas de exportação de petróleo), adoção do SIGFE e um incremento aparente das atribuições do MINFIN na gestão das receitas do Petróleo. O governo manteria uma aproximação *“à la carte”* às reformas sugeridas pelo FMI. Com o final da guerra em Fevereiro de 2002, o Banco Mundial e o FMI renovaram as recomendações e a implementação das reformas anteriormente sugeridas, como condição para a concessão de financiamento ao governo angolano.

⁷⁸ Através do sistema SIGFE, referido no ponto anterior.

⁷⁹ IMF (2002) Angola: Staff report for the 2002 Article IV Consultation, International Monetary Fund, Washington, citado em Hodges (2004).

⁸⁰ Staff-monitored program. Acordo de monitorização do FMI, que implicou monitorização, mas não um financiamento do FMI a Angola.

2.2.2 As exigências do FMI no pós-guerra

Em 2002 o FMI renovou a exigência de transparência das contas públicas angolanas, nomeadamente no que refere à demonstração da utilização de receitas do orçamento entre 1997 e 2002 e, em simultâneo o governo deveria iniciar um programa de estabilização macroeconómica monitorizado e aplicar medidas de corte de despesa pública, direcionadas à diminuição do papel e do peso do Estado na economia. Estas medidas referiam-se à diminuição da despesa pública, assim como à diminuição do número de funcionários afetos a departamentos estatais, assim como a diminuição de subsídios a bens públicos e a empresas estatais (como EDEL, EPAL, TAAG, etc.).

Estas medidas foram consideradas contrárias à agenda política do governo. Num contexto de pós-conflito, o governo, demonstrou intenções de sinalizar a entrada num novo ciclo, em que à situação de penúria da população, de desestruturação dos serviços e infraestruturas e violência estrutural que dominara as relações sociais, se seguiria uma fase de crescimento económico, estabilidade política e coesão social (Malaquias, 2012:6). Aliás, poucos anos após o final da guerra, em 2006, o governo acaba por declarar o final do período de “emergência”, caracterizado pelo final dos programas de assistência das Nações Unidas destinados a monitorizar o reassentamento das populações coordenado pela OCHA-ONU, e anuncia a entrada numa fase de “desenvolvimento”.

O pós-conflito é encarado pelo governo não como uma fase que deveria ser caracterizada pelo corte de despesa, mas uma fase que exigia reconstrução física de infraestruturas, a renovação do aparelho do Estado e a prestação de serviços e bens básicos, o que implicava consideráveis investimentos públicos.

É neste contexto que as medidas de diminuição do subsídio aos combustíveis são consideradas como passíveis de provocar um efeito social adverso, em particular sobre a população urbana pobre. Neste contexto é importante referir que a guerra havia levado a uma concentração populacional em Luanda, que em 2000 equivalia a quatro milhões de pessoas⁸¹. Esta população de origem maioritariamente rural, chegada à capital com escassos recursos materiais, desenraizada da terra (que lhe proporcionava o sustento) subsistia no quadro da economia informal. Para esta larga população que ocupava zonas residenciais dentro da cidade, mas sobretudo os antigos e novos “*musseques*” (bairros indígenas), o subsídio aos combustíveis era uma componente importante que aliviava a despesa do agregado familiar.

⁸¹ Esta população em busca do perímetro de segurança assegurado pelas Forças Armadas Angolanas foi ocupando todas as zonas urbanas e periurbanas, constituindo novos “*musseques*” e ocupando e criando novos bairros informais.

Por outro lado a diminuição do peso da administração pública, surge como uma dinâmica contrária à criação de emprego pelo Estado, medida considerada como fundamental no contexto de uma economia no pós-conflito. Nesta altura o setor privado era incipiente e o sector secundário e de serviços ofereciam poucas oportunidades de emprego. O Estado fora um setor de ancoragem de uma parte importante da população urbana em tempo de guerra, constituindo praticamente o único setor que permitia auferir um emprego remunerado. Os salários dos funcionários públicos, desvalorizados pela inflação elevada, eram complementados por atividades no setor informal, normalmente no comércio e eram remunerados em dólares (Afonso, 2011; Lopes, 2006).

A diminuição do peso e da abrangência do setor da administração pública era igualmente contrária ao objetivo de consolidação do controlo administrativo por parte do governo de todo o território. Em 2002, segundo (Oliveira, 2011), o executivo controlaria apenas uma parcela correspondente a 20% do território nacional, circunscrito a uma área em redor das principais cidades (Oliveira, 2011). Este objetivo é particularmente importante para o reforço da construção do Estado (*state-building*) e para o controlo efetivo do território, um atributo essencial e primordial do Estado, segundo Weber (1983) e Englebert e Tull (2008). Em tempo de guerra, segundo Pearce (2010), o território estava dividido criteriosamente em zonas da UNITA e zonas do MPLA, e ambos os movimentos exibiam comportamentos com atributos de Estado nos limites geográficos das respetivas zonas de controlo, providenciando os bens básicos essenciais às populações dentro do perímetro, mas excluindo e perseguindo as populações fora dos limites destes espaços.

Florêncio (2010) por seu turno refere a divisão do território em três zonas demarcadas durante a guerra quanto ao exercício do poder político: a zona do MPLA, a zona da UNITA e a “*no man’s land*” onde nenhum dos movimentos estava presente ou exercia influência política.

A consolidação da administração por todo o território nacional, levando representações dos vários ministérios e alguns serviços públicos às capitais de província, tornou-se pois um imperativo da afirmação de um Estado unitário em Angola.

O FMI propunha desta forma reformas políticas que o executivo não estava disposto a cumprir sob pena de impopularidade e implosão social (eliminação de subsídios, corte de despesa pública) no campo político, e esclarecimentos sobre receitas do orçamento não documentadas (que o Presidente angolano classificou como interferência na soberania). Por outro lado a expectativa quanto a uma negociação positiva relativamente a um financiamento da comunidade de doadores levou o Executivo a confundir dois documentos que apesar de partilharem objetivos, eram caracterizados por âmbitos e áreas de atuação distintas. Ou seja o Plano de Reconstrução e de Reabilitação do Governo, destinado a servir de suporte a uma futura mesa de doadores, com enfoque no setor da reconstrução de infraestruturas

físicas, foi equiparado indiferenciadamente à Estratégia de Combate à Pobreza. O primeiro documento tinha como âmbito servir de suporte à negociação de financiamento com uma futura Mesa de Doadores, dando prioridade ao setor de reconstrução de infraestruturas físicas e básicas, um setor em défice, comprovado por estudos posteriores realizados pelo Banco Mundial (Forster e Pushak, 2011). O segundo documento correspondia às exigências feitas pelo FMI para o financiamento em países em desenvolvimento, no âmbito da definição de medidas específicas de combate à pobreza.

Ou seja o governo acabou por projetar na ECP, as suas prioridades políticas para a reconstrução nacional, com um enfoque marcado na reconstrução de infraestruturas físicas e na consolidação do aparelho administrativo do Estado. É deste contexto que surge a perceção entre os doadores que o governo manteve uma abordagem caracterizada por uma relativa negligência de investimento nos setores sociais, com impacto nas populações mais vulneráveis (9,6% do total em saúde, desenvolvimento rural e formação e emprego), numa sucessão das tendências verificadas ao longo da década de 1990.

2.3 A entrada da China

A oferta do acordo chinês surge pois num contexto de exigências que o governo não estava disposto a cumprir (transparência), que decorriam da imposição de condicionalidades políticas típicas dos programas de assistência externa pós Guerra Fria.

A proposta chinesa de financiamento negociada em Setembro de 2003 vem responder às necessidades financeiras e aos objetivos políticos do governo angolano: linhas de crédito avultadas, direcionadas para a reabilitação de infraestruturas físicas, sem condicionalidades de tipo político. A proposta chinesa veio assim preencher um “vazio” deixado pelos restantes parceiros relativamente a Angola.

Por um lado, como referido, em particular os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque haviam alterado as prioridades estratégicas dos Estados Unidos e do Reino Unido, direcionando-os para o Iraque e para o Afeganistão. Portugal e Brasil, parceiros comerciais tradicionais de Angola registavam um histórico de dívida da contraparte angolana que dificultou a negociação de novas linhas de crédito. De acordo com E19, empresário angolano, para a derrota da UNITA pelo MPLA contribuiria um acordo secreto entre o presidente norte-americano George Bush (filho) e o Presidente José Eduardo dos Santos no sentido de trocar a colaboração dos serviços secretos angolanos na luta contra o terrorismo, pela localização geográfica através de satélite do líder da oposição Jonas Savimbi.

Em qualquer caso este apoio oficioso norte-americano, não se concretizou em financiamento internacional para a reconstrução. Como referido um histórico de resistência às reformas políticas propostas pelo FMI, que pressupunham medidas contrárias à agenda do Executivo a par da hesitação da comunidade internacional tendo em conta a capacidade de geração de receitas próprias e o histórico de governação das décadas anteriores, ditaram o protelamento sucessivo das negociações.

É neste contexto que surge o financiamento chinês a Angola, caracterizado por generosas linhas de crédito sem o condicionalismo de aplicação de reformas de tipo económico ou político. Nas entrevistas realizadas vários testemunhos sobretudo ligados ao aparelho político ou à administração pública referem a hesitação e o protelamento sucessivo da conferência de doadores como um sinal de desinteresse da comunidade internacional face à reconstrução de Angola. Segundo E8:

“Os ocidentais andavam a adiar a conferência de doadores, andavam com os condicionalismos do FMI, do Clube de Paris. (...) Quando Angola pagou a dívida aos membros do Clube de Paris em 2006, já tínhamos assinado o primeiro acordo de financiamento com a China e dois anos de obras chinesas”.

E ainda o testemunho de E1:

“Com o final da guerra programou-se uma conferência de doadores para atender às necessidades da população angolana. Essa conferência não se realizou – os habituais parceiros de Angola consideraram que Angola não necessitava. Angola precisava, claro e aí o problema foi mais de tipo político, porque o Ocidente não era tão favorável ao governo de então”.

A parceria com a China é desta forma apresentada em vários testemunhos como a única solução viável para o financiamento da reconstrução, face à impossibilidade de entendimento negocial entre o governo e o FMI e o Banco mundial. Neste contexto a China é referida como o “parceiro estratégico” que surgiu no momento em que o “Ocidente virou costas a Angola”.

As negociações entre o governo de Angola e delegados chineses ocorreram segundo E13, representante da cooperação portuguesa, envoltas em grande secretismo a partir de finais de 2003. O discurso de “Ocidente” versus “o parceiro estratégico chinês” de Angola veiculado por vários entrevistados provenientes da *nomenklatura* personaliza a retórica maoísta da Teoria dos Três Mundos, que apelava à união dos países do

denominado Terceiro Mundo⁸² contra o imperialismo das potências. Um comunicado do embaixador angolano no Reino Unido, de 26 de Março de 2004, dá conta da perceção do governo angolano sobre as condições impostas pelas instituições financeiras ocidentais ao financiamento internacional e as vantagens do acordo assinado com a China:

“It is a well-known fact that many developed countries make the support and aid they give conditional to the recurrent issue of transparency. In the case of the agreement recently signed with the Chinese Bank, no humiliating conditions were imposed on Angola. The agreement therefore greatly surpasses the contractual framework imposed on the Angolan government by European and traditional markets and opens up a practical means of sustained and mutually advantageous cooperation with one of the world economies with the highest growth rate.” (in Taylor, 2007)

A presença da China em África, sobretudo desde o início do novo milénio, tem vindo a consolidar-se, por um lado no que refere ao facto de o continente, ter sido secundarizado na lista de zonas de influência estratégica quer dos Estados Unidos, quer da União Europeia, desde o final da Guerra Fria. Com o mandato do Presidente Bill Clinton no início de 1993, tem lugar uma política de eliminação dos apoios diretos aos conflitos no exterior, decorrentes das “guerras por procuração”. Neste contexto África perdeu importância enquanto região estratégica de influência.

Desta forma a consolidação da presença política e económica da China em África, tem sido efetuada por via da imigração e da implantação de empresas chinesas, precedidas habitualmente por acordos políticos bilaterais, orientados pelo objetivo de realização de parcerias em zonas geográficas menos desenvolvidas. Alden e Davyes (2006) referem que a estratégia seguida pelas empresas chinesas em África é caracterizada pela experimentação (território de ensaio)⁸³, a partir do qual retiram ensinamentos e constroem redes de contactos que permitirão às primeiras atuar em mercados mais sofisticados.

Por outro lado, do trabalho empírico realizado é possível destringer a perceção de que a China é um parceiro com vantagem relativamente à União Europeia (UE), no que refere à liquidez financeira e capacidade de financiamento. E24, empresário, refere as disparidades de capacidade financeira, percecionadas entre a China e a UE, referindo: “ A linha de crédito europeia é de apenas 6 milhões, a China já investiu (emprestou) mais de 14 mil milhões de euros⁸⁴”. Esta ideia é colmatada pelo entendimento da China como grande potência, portanto um parceiro de relevo para Angola, face à subentendida negligência por

⁸² Explorada no capítulo seguinte, no ponto 2.2.2 “A política da China para África”

⁸³ *Proving ground* no original.

⁸⁴ Entrevista empresário angolano, em Lisboa, 18-1-2010

parte do “Ocidente”, à qual se alia a crise financeira internacional, que tem retirado projeção internacional à Europa. Segundo E8:

“Fui pela primeira vez à China em 2003 e fiquei de boca aberta. Pequim é uma grande capital do mundo! Quando temos a ideia do chinês com as pequenas lojas em Portugal não fazemos ideia de que ao país tenha aquela dimensão...É preciso ir e ver: não são só os 5000 anos de história, é a história recente de crescimento!”

E ainda E21, empresário do setor da construção, refere também uma percepção de ascendência da China face às potências tradicionais:

“A hegemonia do Ocidente tem os dias contados – as grandes capitais financeiras, as indústrias de ponta estão a fugir para a Índia, China, Brasil, para os países emergentes. Quem se sente lesado pela expansão da China nos países petrolíferos é porque as suas operações não passam por Wall Street (...) Agora a guerra é económica: quem fica com o petróleo, quem vende carros, quem domina a alta finança? O sistema estava centrado em Wall Street, no domínio americano, mas agora está a fugir para outros lugares, para as economias emergentes”.

A ideia da entrada estratégica do acordo de cooperação com a China face ao desinteresse do Ocidente é também referida nesta passagem, retirada da entrevista realizada a E8:

“Em 2003 o governo tinha de ter uma decisão e quem cá estavam eram os chineses (...) Se calhar era preciso ir à procura de padrões de comparação, mas foi muito positivo. Não era fácil outros fazerem o que a China fez. A China tem uma capacidade espantosa de realização”⁸⁵.

Em Março de 2003 foi assinado o Primeiro Acordo Quadro de Financiamento entre o Ministério das Finanças de Angola e o Ministério do Comércio da República Popular da China, operacionalizando uma linha de crédito no valor de dois mil milhões de dólares, que deveria ser executada entre 2004 e 2007, ao abrigo do Acordo-Quadro para a Parceria Estratégica Público-Privada (Croese, 2012)⁸⁶. Em 2007 é assinado um novo acordo de financiamento de 2500 mil milhões de dólares. Estes empréstimos, outorgados por um banco estatal que funciona como entidade financiadora dos acordos bilaterais assinados pelo Ministério do Comércio Chinês, perfizeram um total de 9000 milhões de dólares. Em

⁸⁵ Ibidem

⁸⁶ Resolução 31/04 de 15 de Novembro citada por Croese (2012)

paralelo a Presidência angolana negociou com um fundo privado chinês, o *China International Fund*, um outro financiamento com um valor oficial de 2,9 mil milhões de dólares. Os acordos de financiamento entre entidades chinesas e o governo são analisados em detalhe no Capítulo 4.

O acordo de financiamento entre o governo angolano e o Ministério do Comércio foi desta forma caracterizado pela complementaridade de interesses, através do qual a China garante um abastecimento regular de petróleo e Angola garante uma fonte de financiamento com recursos avultados, sem imposição de condicionalidades políticas. Contudo o acordo caracterizado como “*oil-for infrastructure*” não é isento de condicionalidades, sobretudo no que refere às empresas que executam os projetos financiados e aos contingentes de imigração acordados. Este *tradeoff* é ilustrado no testemunho de E1:

“A China recebe aquilo de que precisa (em Angola) e uma série de outros recursos naturais. Recebe uma coisa que muito poucos países lhe dão: espaço para os seus. Foi negociado (com a China) um contingente de entrada (...) Julgo que a proposta (chinesa) era um valor inconcebível, mas chegaram a um consenso. Houve alturas em que entravam diariamente centenas de chineses com visto.”

2.3.1 A reconstrução nacional como instrumento de reforço de poder na esfera interna e externa

A reconstrução nacional, com o enfoque na reabilitação de infraestruturas físicas é considerada essencial na estratégia de consolidação do poder do partido vencedor do conflito interno, o MPLA. Apesar de ter ganho indiscutivelmente o conflito pela via militar, o MPLA tinha necessidade de demonstrar que conseguia governar em tempo de paz (Malaquias, 2012), apresentando ações concretas visíveis no âmbito da melhoria das condições de vida da população. A perceção de inércia por parte do governo poderia resultar em levantamentos populares, com risco de implosão social. Segundo E8:

“O pós-guerra foi um período em que se o governo não fizesse nada era um risco social muito grande. A cooperação com os chineses foi muito importante para que a população pudesse ver os efeitos da paz...As pessoas começaram a sair de Luanda, a viajar pelo país. 2002 foi um ano de ver para crer (se a guerra não reincidia). Em 2003 o governo tinha de ter uma decisão e quem cá estavam eram os chineses. Era indispensável fazer qualquer coisa.”⁸⁷

⁸⁷ Entrevista a técnico do Ministério das Finanças, Luanda, 2 de Fevereiro de 2011.

Neste contexto tornava-se imperioso para o governo sinalizar a entrada num ciclo de reconstrução pós-conflito, demarcado do período de guerra e do período de emergência que caracterizara os dois anos imediatamente posteriores à guerra.

É neste contexto que o governo dá início à Fase de Reconstrução e Desenvolvimento no final de 2005, reduzindo o custo global da ECP de 3,17 para 2,4 mil milhões de dólares, e assumindo o financiamento integral dos projetos a partir de recursos do Orçamento Geral do Estado. A ECP torna-se desta forma o documento base para a reconstrução, operacionalizada através do Programa Bianual Geral do Governo, que afetou os recursos financeiros aos vários ministérios. (UNDP 2004; ECP, MINPLAN, 2005). Esta fase foi caracterizada pela reconstrução de infraestruturas físicas que deveria ocorrer, após a resolução das questões humanitárias relacionadas com a realocação, acesso a serviços básicos de deslocados e desmobilizados pela guerra e o diagnóstico das necessidades das populações.⁸⁸

Em paralelo, a partir de Março de 2004 começam a ser executados os projetos de reconstrução aprovados no âmbito da linha de crédito do Eximbank. Ou seja a passagem à fase de reconstrução, essencial do ponto de vista de agenda política do governo, surgiu na sequência do primeiro acordo de financiamento com a China, operacionalizado a partir de 2004. O programa de reconstrução nacional constituiu desta forma um instrumento de reforço do partido no poder, com particular relevância no período anterior às eleições legislativas de 2008. Segundo E19, diretor de projetos de uma empresa em Angola, a participação dos chineses na reconstrução do país foi estratégica do ponto de vista do governo até à realização das primeiras eleições pós-conflito, em 2008:

“A entrada dos chineses foi importante para o governo no pós guerra e antes das eleições, porque financiavam, traziam mão-de-obra e mobilizaram-se muito rapidamente. Demorava-se dias a fazer percursos que demoram agora horas. Tínhamos grandes cidades no país que estavam completamente destruídas.”

A entrada em vigor da parceria com a China, aliada à rapidez com que os acordos de financiamento foram negociados e começaram a ser implementados, são referidos em vários relatos como tendo contribuído positivamente para os resultados do MPLA, com maioria absoluta, nas eleições legislativas de 2008.

Por outro lado a parceria com a China tem sido percecionada como um instrumento de reforço da autoridade e da presença do Estado em Angola, na medida em que permitiu o

⁸⁸ Com base em entrevista a E17, técnico de cooperação de ONG portuguesa com atividades no Huambo no âmbito do PAR entre 2003 e 2005, Lisboa, 12/07/2012

alargamento das delegações administrativas do poder central e da criação de serviços de proximidade, como escolas e centros de saúde.

É de destacar igualmente a importância do papel do Estado em contexto de pós-conflito, pois sem um Estado forte que lidere o processo de reconstrução, dotado de todas as suas prerrogativas, as ações iniciadas no sentido de reconstruir as instituições do Estado, e o aparelho produtivo, não são sustentáveis no longo prazo. Call e Wyeth (2008) destacam o fato de a maioria dos programas de assistência externa pressuporem a existência de um estado que alie conjuntamente capacidade e legitimidade, com pré-condição para a reconstrução e manutenção da paz no pós-conflito. O monopólio sobre o uso da força e o controlo efetivo do território são apresentados como pré-requisitos para o exercício do poder no pós-conflito, assim como a capacidade e autonomia na recolha de receitas e respetiva utilização. Por outro lado também a capacidade das instituições do Estado no aprovisionamento de bens públicos à população é identificada como uma característica que permite a estabilidade política e a sustentabilidade do processo de reconstrução no pós-conflito. Segundo Englebert e Tull (2008), um processo de reconstrução pós-conflito com grande conteúdo local e liderado pelo Estado diminuiu o impacto da saída dos doadores, em caso de processos com presença externa no terreno.

O reforço do aparelho administrativo do Estado por todo o país – alargando as representações dos ministérios às capitais de província e alguns municípios - tem sido uma prioridade do executivo, numa clara consolidação de um dos atributos do Estado, o controlo efetivo do território. No entanto a extensão da administração a todo o território tem sido caracterizada sobretudo pela desconcentração dos serviços providenciados pelos ministérios e não por uma efetiva descentralização do poder (Lopes, 2012)⁸⁹.

A parceria com a China contribuiu igualmente para o reforço da posição externa do governo angolano. Os investimentos chineses contribuíram para o relançamento da atividade económica em Angola, pela via das obras infraestruturais que possibilitaram a circulação de pessoas e bens, criando economias de escala. Segundo E22, dono de uma empresa de construção com associados chineses:

“Aquilo que as empresas chinesas trouxeram foi que foram as primeiras a acreditar em Angola. Aqueles que vieram em massa, ligados ao investimento chinês, trouxeram uma quantidade enorme de empresas, de pessoas e de projetos. Criaram-se economias paralelas – ao lado de uma autoestrada em construção, alguém constrói uma escola, um restaurante”.

⁸⁹ A autonomia orçamental, mesmo ao nível dos governadores provinciais é mínima.

As empresas chinesas, devido ao carácter quase pioneiro do seu investimento em Angola, atraíram outras empresas estrangeiras para o projeto de reconstrução. Segundo o mesmo interlocutor: “O investimento direto foi chinês. Não foi o FMI e o Banco Mundial. Não se pode dizer (que as empresas chinesas), criaram uma dinâmica nova de investimento porque antes ninguém investia aqui”⁹⁰. Neste ponto é importante referir que empresas portuguesas do setor da construção como a Mota Engil e a Teixeira Duarte mantiveram presença constante no território em tempo de guerra (sobretudo na capital)⁹¹.

O aumento da capacidade de produção de petróleo de Angola, a partir de 2002, a par de um aumento sustentado do preço do petróleo nos mercados internacionais, garantiu ao governo a criação de um colateral a partir do qual podia (com recurso a crédito) financiar a reconstrução do país. Em simultâneo a entrada da China como financiador (à revelia do FMI e do BM) e como cliente preferencial do petróleo angolano e por esta via, parceiro (por via das respetivas empresas) privilegiado do processo de reconstrução, criou pressões competitivas, quer relativamente às instituições financeiras internacionais, quer relativamente aos parceiros bilaterais. É neste contexto que em 2008 o governo assinou um acordo de financiamento com o FMI, destinado a fazer face a desequilíbrios temporários da balança de pagamentos. É de igual forma a partir do efeito de alavancagem produzido pelo influxo inicial de financiamento chinês, em 2004, e da entrada de empresas chinesas no âmbito dos acordos de financiamento assinados, que empresas originárias dos parceiros bilaterais de Angola (como Portugal, Brasil, Coreia) aumentaram a respetiva atividade. De igual forma é a partir desta época que se intensificaram as linhas de crédito à exportação para Angola⁹².

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ A Teixeira Duarte é referenciada como mantendo instalações caracterizadas pela autossuficiência, no âmbito da carpintaria e outros produtos ligados à construção, para obviar às restrições às importações de material.

⁹² Ver Quadro 5.2 no Capítulo Cinco com a Síntese das Linhas de crédito bilaterais contratados pelo governo entre 2004 e 2010.

Capítulo TRÊS - A POLÍTICA DA CHINA PARA ÁFRICA

Sinopse

No capítulo anterior analisámos a situação de Angola em Fevereiro de 2002, a relação complexa e adversa com as instituições financeiras internacionais e o impasse ocorrido no pós-conflito relativamente a um financiamento internacional que seria utilizado na reconstrução do país. O financiamento foi adiado por requisitos políticos e repriorizações estratégicas da parte dos doadores, por um lado, e pela ausência de vontade política da contraparte angolana em implementar reformas políticas. Foi neste contexto resultante da complementaridade de interesses que surgiu a possibilidade de um financiamento estatal chinês ao governo angolano.

Neste capítulo abordamos as circunstâncias que determinaram a orientação da cooperação e do investimento da China para o continente africano a partir de 2000. A procura de novos mercados para os produtos originários da China, a identificação de clientes, de tipo estatal, para as empresas chinesas a operar em setores como a construção, foram determinantes para a enunciação da estratégia oficial *Go Out Policy* em 2001. Esta estratégia, guiada pelo objetivo de apoiar o investimento direto de empresas chinesas no exterior, foi articulada com a necessidade de assegurar o acesso das empresas de bandeira chinesas aos recursos energéticos do continente africano, com destaque para o petróleo.

A política de cooperação e de ajuda da China a África tem antecedentes no período maoísta, sendo *de per se* um fator constitutivo da identidade e da política externa da República Popular da China. Até à década de 1970 a política externa chinesa caracterizou-se pela procura de aliados com o objetivo de atingir o reconhecimento internacional da República como representante legítimo do povo chinês. Com o reconhecimento internacional da China em 1971, na Assembleia Geral da Nações Unidas, Mao Tse Tung assume um papel de liderança entre os chamados “países do Terceiro Mundo”. A década de 1980 foi caracterizada pela reconversão das políticas de cooperação em África, alterando o enfoque na política de “ajuda” (*foreign aid*) para “cooperação tecnológica e económica”. Em 1989, após os incidentes de Tiananmen, foi reativada a diplomacia chinesa em África, com o objetivo de angariar o maior número de apoios bilaterais, com o intuito de criar uma base de apoio pró-chinesa nas votações das organizações internacionais, face às sanções do Ocidente. Foi nesta época, num enquadramento de cooperação Sul-Sul, e recorrendo ao capital de *soft power* (capacidade de influência sem coerção) que as relações China-África se alteraram qualitativamente, na medida em que ao envolvimento de tipo político, se juntou um envolvimento crescentemente económico.

3.1 As principais motivações para a política da China em África

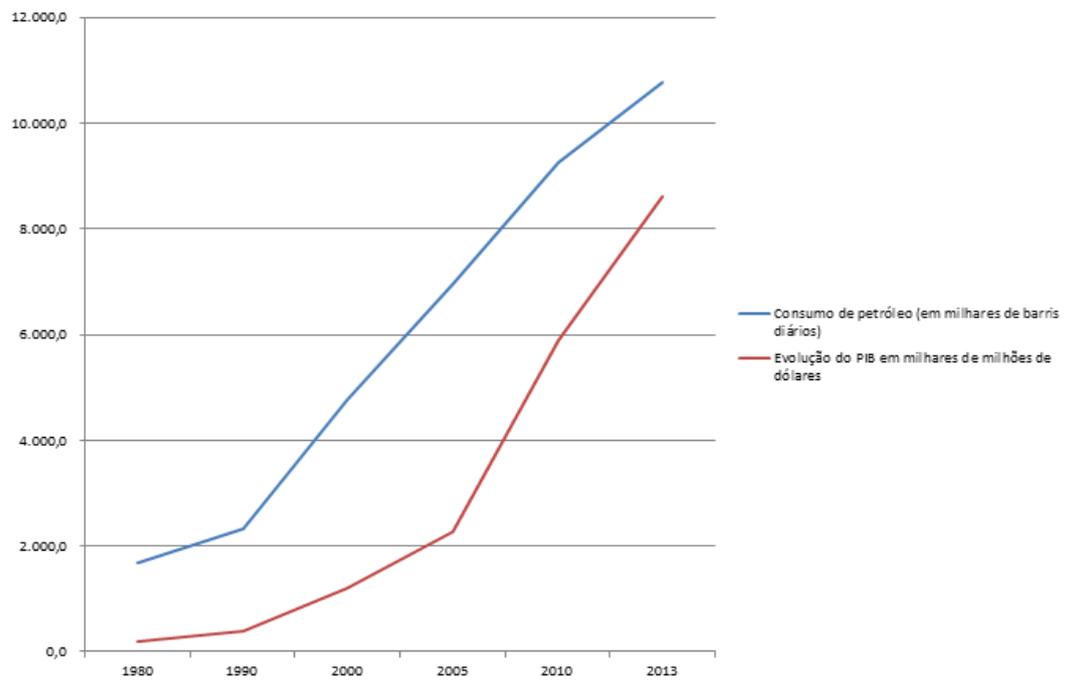
O envolvimento da China no continente africano, através de acordos de financiamento, trocas comerciais e do aumento da cooperação bilateral de alto nível, tem vindo a aprofundar-se desde o início de 2000. Em 1997 a China tornou-se importadora líquida de petróleo, fator que num contexto de pleno crescimento económico orientou os governantes chineses no sentido da definição de uma política de segurança energética, que permitisse manter as taxas de crescimento em torno dos dois dígitos. A política de segurança energética implicou também o aumento das reservas de petróleo em solo chinês, objetivo estratégico tendente a diminuir o fosso de reservas energéticas detidas pela China relativamente a países como os Estados Unidos, a França ou a Grã-Bretanha⁹³. Esta preocupação decorre do princípio da independência e autonomia do país face a atores externos que tem caracterizado a política externa da República Popular da China desde 1949. Guiada por preocupações mercantilistas (incentivando as máximas exportações e restringindo importações) a política de segurança energética chinesa previa como cenário possível um embargo internacional de abastecimento à China, o que implicaria uma renovação das infraestruturas de armazenamento dos vários tipos de energia no país (petróleo, gás natural, etc.) assim como o aumento das quantidades armazenadas.

A rápida industrialização, aliada à concentração das atividades produtivas nas zonas urbanas e periurbanas costeiras, conduziu a um rápido aumento do consumo de energia. Adicionalmente verificou-se um aumento no número de automóveis privados, de 21,5 milhões de veículos, em 2008, para cerca de 53 milhões de unidades registadas no final de 2012 (*China Daily*, 23-02-2013). Este aumento foi estimulado pela adesão da China à Organização Mundial do Comércio em 2001, o que resultou numa diminuição dos direitos aduaneiros à importação de veículos, a par da criação de mecanismos de financiamento para a aquisição de automóvel próprio entre a população chinesa.

O consumo de petróleo na China cresceu mais do que 100% entre 1980 e 2000 e, novamente, na mesma proporção na década seguinte, de 2,3 milhões de barris diários de petróleo em 1990, para 4,76 milhões de barris diários em 2000 (BP, 2014). Entre 2000 e 2010 o consumo de petróleo na China seguiu a mesma tendência anterior, aumentando de 4,7 para 9,2 milhões de barris diários.

⁹³ As preocupações de independência face ao exterior serão posteriormente analisadas como uma das características que têm permanecido ao longo das cinco gerações de líderes chineses após a fundação da República Popular. Poder-se-ia conotar esta como uma preocupação de carácter mercantilista numa economia crescentemente globalizada. E29, empresário chinês, refere o entendimento prevalecente na China sobre a fragilidade das reservas energéticas do país, sobretudo se comparadas com as reservas norte-americanas, francesas ou britânicas.

Figura 3.1 Evolução do consumo de petróleo versus crescimento do PIB na China



Fonte: IMF, World Economic Outlook Database e BP Statistical Review of World Energy, 2014

O país é atualmente o segundo maior importador e, simultaneamente, o segundo maior consumidor mundial de petróleo, sendo ultrapassado somente pelos Estados Unidos (*US Energy Information Administration, 2013*). Como podemos inferir pelo gráfico acima (Figura 3.1) o consumo de energia acompanhou a tendência de evolução do produto interno na China, de um valor de apenas 202,4 milhões de dólares a preços correntes na década de 1980, para 8.600 mil milhões de dólares em 2013 (*World Economic Outlook, 2014*).

A segurança energética tornou-se pois a partir de meados da década de 1990 uma prioridade da política externa chinesa, indispensável para a manutenção da taxa de crescimento económico das três últimas décadas, orientando a negociação de acordos bilaterais, com o propósito de assegurar o abastecimento regular do país. É importante contextualizar a política de segurança energética no âmbito do princípio de independência de política externa, que caracterizou a condução dos negócios internacionais das várias gerações de líderes chineses, com destaque para a primeira liderança de Mao Tse Tung, entre 1949 e 1976.

Segundo Kane (2001) a prioridade concedida à soberania é um dos princípios orientadores da política externa chinesa, desde a fundação da República Popular da China (RPC) em 1949, sendo caracterizada pela independência de atuação na esfera externa relativamente a restrições ou códigos de conduta impostos pela pertença como membro de

pleno direito, a organizações internacionais⁹⁴. Estas restrições referem-se à participação em acordos de comércio, acordos de segurança coletiva ou de harmonização financeira. Segundo Keohane e Nye (1977), a partir de meados da década de 1970, verificou-se uma maior interdependência⁹⁵ entre Estados, decorrente do aumento dos intercâmbios comerciais, financeiros e económicos, que teve por consequência a diminuição da conflitualidade entre Estados. Neste contexto de interdependência, o papel das organizações internacionais é reforçado como *fora* de resolução e de discussão de matérias de interesse geral.

Dada a indisponibilidade demonstrada pelos líderes chineses relativamente a este “institucionalismo” ocidental, a política externa chinesa tem sido, segundo Kane (2001) extremamente “pró-ativa”, caracterizada pela necessidade de projetar e de defender os interesses do Partido no maior número de cenários geográficos, ou seja com um âmbito global, a par da criação de um “ambiente internacional favorável aos interesses chineses” (Kane, 2001). Na primeira aceção encontramos a orientação da diplomacia chinesa para a criação de representações diplomáticas no maior número possível de países, a par da projeção dos interesses políticos de Pequim através da difusão das operações de empresas chinesas a um número crescente de países. Na segunda aceção podemos constatar a utilização crescente por parte das autoridades de Pequim de uma estratégia de *soft power*, destinada a exercer influência sobre as autoridades dos países alvo da estratégia diplomática chinesa, destinada a “conquistar corações e mentes”⁹⁶.

Por outro lado também é importante acentuar a sedimentação de um conceito abrangente de poder (“*comprehensive power*”) que começou a ser predominante no discurso sobre política externa dos líderes chineses. Este conceito referido por Deng (1998) implicava não só a aspiração chinesa de melhoria de capacidades no âmbito do setor militar e da segurança, mas igualmente a melhoria da posição internacional relativa da China no âmbito da economia, e igualmente no vetor tecnológico. Kauffman (2010) dá conta da pertinência da importância do crescimento económico como vetor essencial do conceito de

⁹⁴ Esta independência implica o afastamento de acordos internacionais no âmbito do comércio, segurança. A China acedeu apenas em Outubro de 2001 à Organização Mundial de Comércio. No âmbito da segurança a China é membro apenas da *Shanghai Cooperation Organization*, fundada em 2001, conjuntamente com a Rússia, e por quatro estados da Ásia Central – Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão.

⁹⁵ Que classificam como “interdependência complexa”.

⁹⁶ Utilizamos *soft power* no conceito original de Nye, ou seja utilização de estratégias de influência, que sem recurso à coerção permitem a influência de um interlocutor (mais forte) sobre outro, para que o segundo aja de acordo com os interesses do primeiro. Nye reportava esta influência à exportação do modelo cultural e de consumo norte-americano, com o propósito de suscitar admiração e respeito pelos valores norte-americanos.

“*comprehensive power*”, ao citar um discurso de Liu Yunshan comemorativo da fundação da RPC em 2009. No discurso o líder histórico refere como a melhoria da posição relativa da China no sistema internacional, permitiu alcançar um dos objetivos prioritários da liderança chinesa desde a fundação da RPC.

Uma segunda motivação para a política da China em África é a procura de novos mercados para as empresas chinesas. Para responder a este objetivo foi divulgada oficialmente em 2001, a *Go Out Policy*, pelo vice-presidente Wu Bangguo, mas implementada na prática desde meados da década de 1990. Esta política tinha como objetivo responder quer ao excesso de capacidade criado em alguns setores específicos na indústria ligeira e no setor da construção, quer ao objetivo declarado de controlo por parte das empresas de mais etapas da cadeia de criação de valor⁹⁷. Tendo como ponto de partida um excesso de reservas em moeda estrangeira, decorrente da política de exportação e a necessidade de promover a internacionalização das empresas chinesas, o governo autorizou a partir de 2003 o investimento de empresas privadas chinesas no exterior.

Uma terceira motivação para a política chinesa em África refere à criação de um enquadramento internacional favorável à China. O *China's Rise* (depois alterado para *Peaceful Rise*) foi uma apresentação do posicionamento internacional da China por parte dos líderes chineses no sentido de tranquilizar os países limítrofes da região, perante a perceção da ameaça expansionista chinesa a par do aumento do poderio económico chinês a nível global. Perante a perceção entre os líderes das principais potências, com destaque para os Estados Unidos, com repercussões na literatura/artigos científicos na área das Relações Internacionais escritos por académicos deste país, nomeadamente Mearsheimer ou Schweller, no sentido de alertar para os efeitos nefastos e desestabilizadores do aumento de protagonismo político da China, os governantes chineses respondem com a retórica do *Peaceful Rise* e *Peaceful Development*⁹⁸. Vários autores, entre os quais autores chineses destacam o “pragmatismo” chinês e sublinham que a China não teria interesse numa destabilização da sociedade internacional ou numa reorganização da distribuição de poder internacional, mantendo apenas o interesse na recolha dos benefícios económicos aportados pelo comércio internacional liberalizado. Outros autores porém como Brunet e Guichard (2012) referem que a postura mercantilista da China, desde a adesão à Organização Mundial do Comércio em Abril de 2001, está a provocar desequilíbrios sociais insustentáveis, quer nos países europeus, quer nos Estados Unidos, devido à

⁹⁷ Esta questão é analisada em maior detalhe em 3.1.2.

⁹⁸ Convém esclarecer que o conceito de *Peaceful Rise* foi divulgado pela primeira vez em 2004, pelo membro do Comité Central do Partido, Zheng Bijian, numa conferência regional no Sudeste Asiático. Posteriormente adotado pelo Presidente Hu Jintao foi depois alterado para *Peaceful Development*, pelo receio de expansionismo que a difusão deste conceito suscitou nos países limítrofes.

deslocalização por grosso da produção industrial para a China. Esta estratégia, aliada a uma desvalorização competitiva do *yuan*, permite uma redução no preço de venda das mercadorias com origem na China, tornando ainda mais competitiva a exportação de produtos realizada a partir dos reduzidos custos de mão-de-obra.

Apesar destas práticas, reproduzidas e mantidas com a complacência dos denominados países ocidentais, na medida em que permitem aos donos das empresas que deslocalizaram as produções para a China, lucros crescentes e imensuráveis, os responsáveis políticos chineses têm tentado apresentar e divulgar uma imagem da China como uma potência mundial responsável, ou seja pautada pelos princípios que vigoram na sociedade internacional. Um exemplo da preocupação de projeção de uma imagem externa positiva da China tem sido veiculado através de uma diplomacia de influência, ou *soft power*, através da disseminação da cultura chinesa. Através da abertura de inúmeros Institutos Confúcio, com grande proeminência em cidades africanas, através de uma diplomacia ativa e com grande abrangência geográfica, atualmente, como no passado pós-revolucionário, a China mantém uma diplomacia de influência destinada “a conquistar corações e mentes”. Outro instrumento da diplomacia de *soft power* tem sido materializado nos empréstimos realizados em grande número (se não a totalidade dos países africanos) a par da participação de contingentes militares chinesas nas operações de manutenção da paz em África.

Tal como no passado, onde a política externa chinesa pós-colonial se pautou pela doutrinação e por uma diplomacia ativa de apoios em África, destinada a estabelecer relações diplomáticas com um número crescente de países africanos, com o intuito de ver reconhecida a RPC enquanto representante legítimo do povo e da nação chinesa na Assembleia Geral das Nações Unidas. Após 2000 esta política de influência manteve-se com objetivos distintos, decorrentes de um contexto internacional distinto e mais favorável à China. Contudo mantém-se a perceção referida por Kane (2001), de que o ambiente internacional é adverso ao sistema político chinês, razão pela qual a liderança propugna pelo recrutamento de aliados, quer com base na retórica da cooperação Sul-Sul, baseada numa estratégia de identificação entre a China e os países em desenvolvimento e a defesa de uma estratégia de desenvolvimento distinta da proposta pelas instituições internacionais. Esta estratégia é caracterizada pela intervenção acentuada do Estado, por vezes denominado como “*Beijing Consensus*”. O *Beijing Consensus* por outro lado é uma denominação não originada na China e que foi definida por oposição a uma denominada abordagem “ocidental” ao desenvolvimento, que poderia ser sintetizada no *Washington Consensus*, entretanto renovada por distintos enfoques na governação e, mais

recentemente, pelos Princípios da Eficácia da Ajuda, originados na Conferência de Paris de Outubro de 2005⁹⁹.

Outra estratégia de política externa chinesa, esta direcionada para o mundo ocidental, procura relevar a *especificidade* chinesa, e de como a estratégia de crescimento económico iniciada a partir da liderança de Deng Xiaoping deu lugar a um modelo de desenvolvimento económico denominado alternativo, em que o liberalismo e o capitalismo económicos, não corresponderam a um processo de democratização e de introdução de maiores liberdades políticas na sociedade.

3.1.1 A procura de petróleo

Entre 2000 e 2013 o comércio bilateral da China com os países africanos cresceu de um valor inferior a mil milhões de dólares em 2000, para 210 mil milhões de dólares em 2013 (Tralac, 2013). De entre estes valores é de destacar um saldo comercial positivo para o continente africano no cômputo geral - 113 mil milhões de dólares de exportações versus 85 mil milhões de dólares de importações. As importações chinesas estão concentradas em poucas categorias de produtos, sendo que 58% se referem a recursos minerais, 26% a produtos primários não especificados, 6% a metais básicos e 5% a pedras e metais preciosos. Em 2008 seis países produtores e exportadores de petróleo asseguravam cerca de 60% das exportações do continente para a China (Angola, Sudão, Líbia, Argélia, Gabão, Guiné Equatorial). Em 2013 o comércio da China com países africanos concentrava-se igualmente em países exportadores de recursos naturais (África do Sul, Angola, Nigéria, Egito e Argélia), sendo a maioria, exportadores de petróleo.

Neste contexto a República Popular da China tem vindo a desenvolver uma política de alianças internacionais, com vista à assinatura de acordos de fornecimento de petróleo, que implicam uma diversificação de países de origem de abastecimento. Esta política caracterizou-se pela procura, após 2001, de fontes de fornecimento de petróleo alternativas à conturbada região do Médio Oriente, procurando diminuir a importância relativa da Arábia Saudita enquanto fornecedor. Neste contexto, as empresas petrolíferas nacionais chinesas China National Offshore Oil Company (CNOOC) e Sinopec, intermediadas por acordos políticos ao mais alto nível procuraram a realização de contratos de fornecimento, com países situados em áreas geográficas menos procuradas pelas empresas petrolíferas ocidentais (como Exxon Mobil, BP, Total Fina Elf). Estes países, nomeadamente o Sudão, a Guiné Equatorial e a Nigéria, apresentam a par de um elevado potencial de exploração de petróleo (provado ou em exploração), uma instabilidade política e de segurança que torna o

⁹⁹ As distintas abordagens da ajuda são desenvolvidas no capítulo QUATRO.

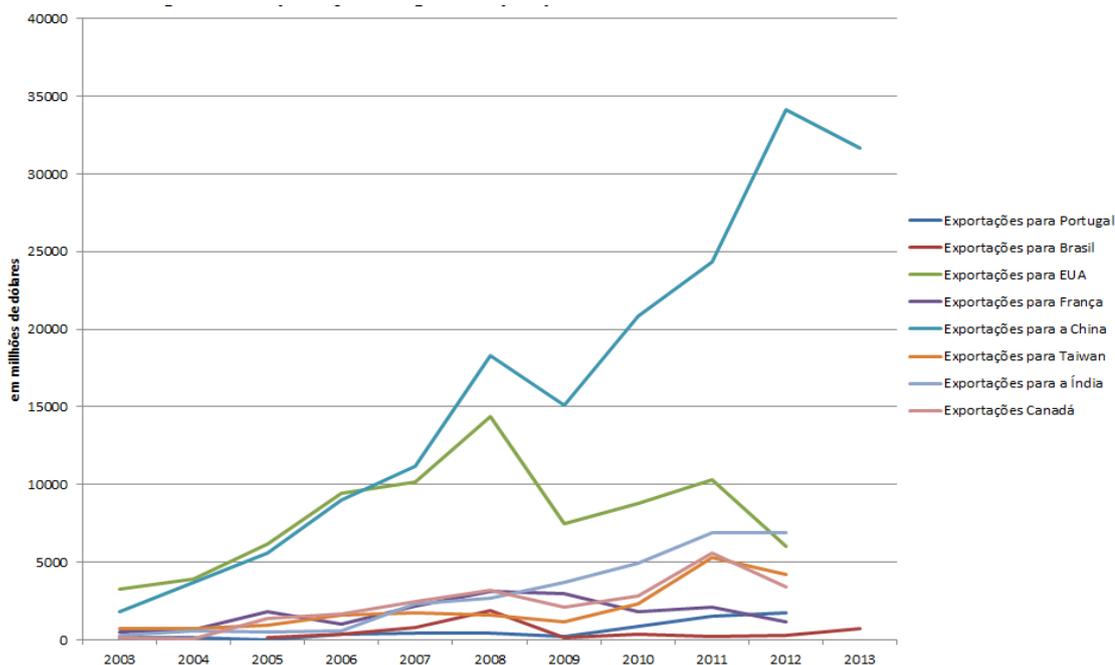
risco de negócios por vezes demasiado oneroso para atrair empresas ocidentais como operadores na exploração. Adicionalmente, a opinião pública nos países originários destas empresas, e que constituem os mercados das empresas petrolíferas internacionais, exercem alguma pressão no sentido da implementação de práticas de responsabilidade social das empresas, o que não se verifica na China. As empresas chinesas, gozando de um forte apoio financeiro estatal, não são constrangidas pelo tipo de avaliação realizada pelas empresas ocidentais, razão pela qual avançaram para a participação em licitações e na exploração e produção de petróleo nos países referidos.

Por outro lado, os dirigentes chineses, no enquadramento da oposição à intervenção unilateral anglo-americana no Iraque, em retaliação aos ataques de 11 de Setembro de 2001, procuraram a realização de alianças estratégicas com países menos orientados para um alinhamento pró norte-americano, como a Venezuela (*Wall Street Journal*, 09-04-2010), o Brasil (*Financial Times*, 1-10-2000) e Angola (ver na Figura seguinte a evolução das exportações deste país para a China). No caso de países como o Sudão, a Guiné Equatorial e a Nigéria, o investimento chinês no setor petrolífero foi determinante para a criação ou renovação de infraestruturas e para o desenvolvimento das operações de exploração. No caso do Sudão a empresa chinesa *China National Petroleum Corporation* (CNPC) tornou-se associada de uma empresa nacional, financiando a construção de um oleoduto para transportar o *crude* dos blocos mais produtivos situados no Sudão do Sul para o porto de saída, em Port Sudan, construído também a partir de financiamento chinês.

No caso da Guiné Equatorial, as empresas estatais chinesas (Sinopec e CNOOC) constituíram-se como o principal cliente do petróleo produzido pelo regime autocrático do Presidente Obiang N'Guema. Na Nigéria, as empresas originárias de países asiáticos (China, Índia, Malásia, Coreia do Sul e Taiwan), assumiram segundo Vines et al. (2009), um lugar de proeminência na exploração petrolífera no país, face às condições de insegurança que rodeiam a exploração petrolífera no Delta do Níger e às alterações da regulamentação petrolífera em 1999. Segundo os autores referidos, as empresas chinesas (Sinopec e CNOOC) destacaram-se pela estratégia de gestão de risco face às empresas congéneres asiáticas, pelo facto de preferirem a aquisição de empresas nacionais, que a realização de investimentos de raiz. No caso da Nigéria é de salientar a alteração da regulamentação do setor petrolífero em 1999 pelo presidente Obasanjo, que implicou que, para o início de um investimento de qualquer empresa no setor petrolífero, fosse efetuada uma concessão de 10% de capital a uma empresa nigeriana.

O governo chinês optou desta forma por uma política de diversificação regional de países abastecedores de petróleo. Entre 2008 e 2009, Angola foi o principal fornecedor de

Figura 3.2 Evolução das exportações angolanas de petróleo bruto por parceiros selecionados



Fonte: Fonte: Exportações de petróleo bruto, anos 2003 a 2013, Banco Nacional de Angola

petróleo à China. Porém em 2013, segundo o *Wall Street Journal*, 21-01-2014, a China aumentou em 2013 a importação de petróleo de países do Médio Oriente, contrariando a política de importação anterior¹⁰⁰, retomando a Arábia Saudita novamente a posição como principal fornecedor do país. Este realinhamento da seleção de fornecedores parece estar relacionado com a política de diversificação seguida pelo governo, no sentido de não fazer depender uma quota-parte significativa das importações de petróleo de países considerados com elevado risco político. Ou seja aproveitando por um lado as oportunidades oferecidas pelos países referidos (com elevada instabilidade política e clima de investimento pouco seguro), o partido realinha em simultâneo os fornecedores prioritários em 2013, diminuindo as importações de países como Rússia, Angola e Irão.

3.1.2 A procura de mercados para os produtos chineses

A *Go Out Strategy*, uma política destinada a incentivar os investimentos externos das empresas chinesas, foi oficializada a partir de 2001. No entanto a legislação sobre investimento estrangeiro tem origem em 1984, quando o Ministério do Comércio emitiu as primeiras diretivas sobre a avaliação e aprovação de propostas de investimento externo. Ao

¹⁰⁰ Que privilegiava como referido outras regiões geográficas.

longo da década de 1990 e até à crise financeira asiática em 1997, foram liberalizadas as políticas de investimento externo, com um aumento do número de projetos e do montante total aprovado para investimento direto no exterior (Buckley et al., 2008). Em 1997, com receio de fugas de capitais e de perda de controlo estatal sobre as reservas em divisas estrangeiras, aumentaram as restrições aos investimentos diretos das empresas chinesas no exterior. Em 2003 houve uma retoma de medidas de liberalização, sendo autorizadas as candidaturas, por empresas privadas, a projetos de investimento no exterior.

A *Go Out Strategy* decorreu diretamente de uma estratégia de procura de recursos naturais (como referido em 3.1) por parte da China com antecedentes já em meados da década de 1990, quando a China se tornou um país importador líquido de petróleo. Segundo Gu (2009), a partir de meados da década de 1990 e até início de 2000, a deslocalização de empresas chinesas para África foi orientada pela procura de ativos estratégicos no sector dos recursos naturais e pelo investimento em infraestruturas, em que os protagonistas foram as grandes empresas estatais.

Em paralelo, a acumulação de divisas em moeda estrangeira, decorrente do crescimento económico baseado nas exportações, criou uma pressão externa no sentido da valorização do *yuan*. Como forma de responder a estas pressões, o governo deliberou no sentido da aplicação externa de uma parte considerável desses fundos. Segundo Ilhéu (2010), cerca de metade destas reservas foi aplicada na compra de títulos de dívida do Tesouro norte-americano, sendo o remanescente aplicado na “internacionalização da economia chinesa, investimento em posições geoestratégicas de forma a garantir a independência energética e providenciando ajuda externa aos países em desenvolvimento”¹⁰¹.

No final da década de 1990 a China tornou-se o segundo maior recetor de Investimento Direto Estrangeiro mundial atraindo uma média de 29 mil milhões de USD anuais (UNCTAD, 2006). Tendo em conta o crescimento da atividade económica na China, com a entrada de parceiros externos em *joint-ventures* e o aumento de capacidade produtiva instalada no setor industrial e da construção, foi criado um excesso de capacidade produtiva e de mão-de-obra na China. Segundo Child e Rodrigues (2005), uma das motivações que orientou a expansão internacional das empresas chinesas foi a diminuição das margens das empresas no mercado chinês, resultado do aumento da concorrência provocada pela entrada de um número crescente de empresas estrangeiras no mercado interno.

¹⁰¹ Uma parte destes fundos foi igualmente aplicada na reforma do sistema de saúde e de segurança social na China.

Começou a desenhar-se, em finais da década de 1990, uma política destinada a promover ativamente o investimento das empresas chinesas no exterior, motivada tanto pelo excesso de capacidade criada no mercado interno, por via do aumento da concorrência, despoletada pela entrada dos investidores externos em *joint-ventures*, como por motivos ligados ao crescimento da economia chinesa¹⁰².

Segundo Holslag (2006), a *Go Out Strategy* destinou-se a apoiar o investimento chinês no exterior, para que as empresas chinesas pudessem controlar as cadeias de distribuição dos produtos produzidos na China. Tendo em conta que 60% dos produtos exportados pelas empresas chinesas são produzidos ao abrigo de acordos de marca, as margens das empresas chinesas são diminutas. De acordo com um diplomata chinês: “As nossas fábricas não ganham um cêntimo a mais por utilizarem o logótipo da Nike; se puderem vender os seus próprios produtos (sem marca), porque não fazê-lo?”¹⁰³. Há uma procura por mercados menos sofisticados, com algum poder de compra, onde as empresas chinesas possam aumentar o valor acrescentado das suas vendas. Nalguns casos optou-se pela deslocalização das atividades das empresas para tirar partido de acordos preferenciais como o *African Growth Opportunity for Africa*¹⁰⁴ ou os acordos ACP¹⁰⁵.

Esta política de investimento externo centrada nas empresas, sancionada pelo Estado, segundo Child e Rodrigues (2005) assumiu várias formas – a expansão orgânica - com a aquisição ou a realização de parcerias com empresas constituídas, mas igualmente investimento de raiz no exterior. A *Go Out Policy* teve como objetivo inicial a promoção da internacionalização das grandes empresas estatais chinesas de bandeira a operar em sectores estratégicos, como as petrolíferas CNOOC e Sinopec, ou ligadas à construção de infraestruturas como a *China Bridge and Road Construction* (CBRC), às quais foram atribuídos privilégios de financiamento e incentivos fiscais. As empresas *dragon-head* são consideradas líderes na sua área de negócio e a sua experiência de internacionalização, para além de reconhecimento interno, deveria servir de exemplo às empresas do mesmo setor na China. Numa fase inicial, que correspondeu ao início da política de abertura ao investimento externo (1979-1985), o IDE das empresas chinesas no exterior era escasso e inicialmente só era permitido às grandes empresas estatais. Numa fase posterior, caracterizada por avanços e recuos no que refere à liberalização¹⁰⁶ do investimento externo,

¹⁰² Os mecanismos que estiveram presentes na deslocalização da atividade de empresas chinesas para outros países são especificados no ponto 3.1.3.

¹⁰³ Citado em Holslag (2006), p. 139.

¹⁰⁴ Assinados com os Estados Unidos.

¹⁰⁵ Assinados com a Comissão Europeia.

¹⁰⁶ Como veremos adiante a mesma “dança de tango”, ou dois passos à frente e um passo atrás, referida por Trigo (2007), caracterizou igualmente as reformas económicas a partir de 1978.

generalizou-se às empresas privadas a partir de 2003, através da utilização de incentivos diretos ao investimento no exterior (Buckley et al., 2008).

A política de incentivo ao investimento das empresas chinesas no exterior, ou *Go Out Policy* é especificamente referida no décimo Plano Quinquenal como objetivo nacional¹⁰⁷, apesar de permanecer um estrito controlo burocrático sobre os projetos aprovados e um sistema diferenciado de aprovação para os investimentos provenientes das empresas com participação maioritária do governo central (SOE's) e das empresas dirigidas pelas autoridades locais. A partir de 2003 porém, as empresas privadas chinesas, às quais anteriormente estava vedado o investimento no exterior, passaram a ser elegíveis para candidatura a investimento no exterior pela *State Administration of Foreign Exchange* (SAFE). O investimento das empresas chinesas no exterior, um processo altamente burocratizado, que implicava candidatura e aprovação prévia, passou a ser facilitado, através de registo após o início da atividade de investimento. Segundo Buckley et al. (2008): "*Chinese authorities are moving from a pre-investment approval procedure to a post-investment registration system*".

3.1.3 A procura de mercados para as empresas chinesas

A China tem procurado aumentar os laços de investimento com os países africanos no âmbito da *Go Out Policy*, com o intuito de facilitar a estratégia de expansão das empresas no setor da construção e obras públicas e para aumentar igualmente as exportações. O setor da construção experimentou um período de elevado crescimento na China entre as décadas de 1980 e 1990, caracterizadas por um impulso de "modernização" - nomeadamente por políticas de fomento industrial e de incentivo à construção de infraestruturas básicas e viárias. Porém, já em meados da década de 1990, Pheng, Jiang e Leong (2004) referem um número crescente de empresas chinesas do setor da construção, que realizaram contratos no estrangeiro e que os autores atribuem parcialmente ao excesso de oferta deste setor no mercado interno chinês e consequente descida das margens de lucro.

De facto o setor da construção de obras públicas foi fortemente incentivado nas primeiras décadas de reforma económica de 1980 na China, originando a criação de inúmeras empresas que absorveram uma parte considerável de mão-de-obra. A política de modernização e de reformas tentou responder à máxima chinesa "To end poverty build a road". Pheng et al. (2004) referem a internacionalização das empresas chinesas de

¹⁰⁷ A RPC continua a adotar o modelo de planeamento central da economia, sendo aprovados planos Quinquenais com as principais diretrizes económicas e objetivos de produção.

construção na década de 1990, procurando mercados mais lucrativos numa primeira fase na Ásia e na Austrália e, posteriormente em África e na América Latina, onde enfrentaram concorrência de empresas britânicas congéneres.

Nas Zonas Económicas Especiais (ZEE), criadas especificamente na China desde a década de 1980 para a atração de investimento externo, os acordos de investimento realizados implicaram a parceria entre empresas locais e empresas estrangeiras para a produção no setor industrial, têxtil e de eletrodomésticos, sob a forma de contratos de fabrico de equipamento original. Esta modalidade de parceria – apesar de cumprir o requisito de passagem de tecnologia através de protocolos de produção, protótipos e equipamentos, (e que constituíam um dos objetivos que orientaram a criação das ZEE) – conduziu a que as que os parceiros estrangeiros detentores da marca mantivessem o controlo sobre os canais de distribuição e de venda ao longo da cadeia de criação de valor (Holslag, 2006).

Esta situação advém da própria natureza dos acordos de parceria que implicam somente o fabrico/produção dos produtos na China, enquanto o desenvolvimento e a conceção dos produtos permanecia com as casas-mãe. Segundo Holslag (2006), esta constatação levou a que de acordo com declarações emitidas por governantes chineses, tivesse passado a constituir objetivo das autoridades, que as empresas chinesas adquirissem um domínio cada vez mais abrangente das etapas de criação de valor e, em simultâneo se procedesse à diversificação da indústria chinesa, para setores mais intensivos em conhecimento e tecnologia¹⁰⁸. Por outro lado e como referido pelo mesmo autor, as empresas chinesas a atuar ao abrigo de contratos de OEM (*Original Equipment Manufacturing*) em setores de trabalho intensivo e que adquiriram competências, *know-how* e ativos relevantes, teriam como objetivo adquirir um maior controle sobre a cadeia de valor, nomeadamente controlando diretamente canais de distribuição, para impedir a dependência do parceiro estrangeiro e para permitir reter uma quota superior ou mesmo integral sobre o valor da venda do produto.

A preocupação de reter maior valor tem orientado a procura de “mercados intermédios” para os produtos chineses, onde se verifica o aumento da procura por produtos de consumo (têxteis, pequenos eletrodomésticos, motorizadas, veículos de transporte) a baixo preço (competitivo para o poder de compra da população) e onde os requisitos de marca não são uma condição *sine qua non* de acesso ao mercado. Os mercados africanos têm constituído um destino das produções chinesas nos setores referidos, dado o crescimento sustentado da economia africana de 5% desde o ano 2000. De igual forma o

¹⁰⁸ É neste contexto que a empresa chinesa do setor de componentes informáticos Lenovo adquiriu em 2005 a divisão de computadores pessoais da empresa norte-americana IBM.

crescimento da economia africana que possibilitou o aumento do poder de compra de uma parte substancial da população¹⁰⁹, foi impulsionado pelo aumento do preço das matérias-primas nos mercados internacionais, devido à procura chinesa.

A concorrência de produtos chineses aos produtos dos congêneres africanos do setor têxtil foi documentada por autores como Cheru e Obi (2010) e Broadman (2007) em países como o Togo, as Maurícias, o Quênia e o Lesotho. No caso das Maurícias, a fábrica têxtil criada por um consórcio de empresas chinesas ligadas ao setor metalúrgico desenvolvida na Zona Económica Especial de JinFei (Economic and Trade Cooperation Zone), impedia a inclusão de empresas locais e a mão-de-obra contratada era exclusivamente chinesa¹¹⁰. Broadman (2007) refere o efeito de medidas de incentivo às exportações africanas como o *Africa Growth Opportunity Act*¹¹¹, em Maio de 2000 e a iniciativa da União Europeia, *Everything But Arms*, para a atração de investidores chineses (e indianos) para o setor têxtil em países como o Lesotho e Madagáscar, com efeitos nas exportações de têxteis destes países. Broadman (2007) classificou em três categorias o investimento chinês (e indiano) em África, quanto ao destino da produção: 1) o investimento que tem como objetivo a produção para o mercado de origem; 2) o investimento orientado para o mercado do país recetor e o 3) investimento cujo produto se orienta para terceiros mercados.

Kaplinsky (2006) refere o duplo efeito do aumento das exportações chinesas sobre os países em desenvolvimento, que se tem refletido tanto nos mercados internos dos países em desenvolvimento, onde os produtores nacionais não conseguem competir com o baixo preço dos produtos chineses, como nos mercados internacionais ou de terceiros países, onde as exportações africanas encontram competição nos mesmo segmentos – tecidos, têxteis, móveis, pedras preciosas.

Segundo Alden e Davyes (2006), os investimentos das empresas chinesas em África têm funcionado como um campo de ensaio destas empresas no que refere à aquisição de ativos estratégicos (na área energética e recursos naturais) e quota de mercado para as exportações chinesas. O período de teste permitiria que as empresas chinesas adquirissem competências e retirassem “ensinamentos” que utilizariam posteriormente em mercados

¹⁰⁹ É no contexto do aumento de poder de compra em países de baixo rendimento que surgiu o conceito de Base da Pirâmide (BoP), que implica a criação de produtos e canais de distribuição adequados a populações de baixos rendimentos, mas baixo poder de compra em países pobres.

¹¹⁰ No entanto no estudo realizado por Brautigam e Xiaoyang (2010) sobre as ZEE chinesas em África, os autores referem contudo que as restrições de investimento a empresas nacionais nas ZEE chinesas estão no entanto restritas.

¹¹¹ Introduzido pelo governo norte-americano em Abril de 2000 e contemplava em particular o setor têxtil.

mais desenvolvidos. Neste contexto são de referir as recentes aquisições realizadas em Portugal nos setores de produção, distribuição de energia e seguros.

Boisot e Meyer (2008) referem que o investimento das empresas chinesas no exterior, tanto no que se refere a empresas estatais como privadas, ao contrário da teoria da internacionalização de Dunning¹¹², tem sido feito sobretudo para ultrapassar restrições que decorrem de operar no mercado chinês. Estas restrições incluem o protecionismo entre províncias e municípios, que impede que as empresas se possam expandir beneficiando de economias de escala; restrições no acesso a financiamento preferencial para as empresas públicas; inexistência de um enquadramento legal desenvolvido no que refere aos direitos de propriedade intelectual que dificulta o acesso às tecnologias mais desenvolvidas; uma mão-de-obra com formação ou habilitações insuficientes e fracas condições de transporte, que aumentam os custos de operação.

Foi mantido um elevado nível de intervenção estatal na atividade das empresas chinesas, tanto no que se refere à limitação de operações de fusão e de aquisição, que se seguiram à semiprivatização das empresas que eram geridas pelas autoridades locais (Huang, 2008), como nas taxas arbitrárias aplicadas pelas autoridades locais às empresas sob supervisão. Por outro lado, a contínua complexidade e as incertezas do sistema legal chinês são referidas por Peerenboom (2001) como um fator que contribuiu para aumentar os custos de transação das empresas que operam no mercado interno. Kiran (2004) refere que a motivação de evitar um excessivo intervencionismo das autoridades na gestão da empresa multinacional Haier, uma empresa coletiva privatizada fabricante de eletrodomésticos, foi uma das motivações principais que levaram o respetivo diretor a escolher a via da internacionalização.

A internacionalização para países em desenvolvimento constituiu assim um “campo de ensaio” para as empresas chinesas que procuravam mercados para os produtos chineses, onde o fator de diferenciação pelo preço é importante, e onde ainda não são predominantes critérios de reconhecimento de marca.

Child e Rodriguez (2005) também referem a este propósito, como motivação para a internacionalização das empresas que não atuam no sector primário, a intenção de aumentar a quota de mercado das empresas chinesas a nível global.

¹¹² A teoria preconiza em suma que as empresas optam pela expansão internacional em setores onde obtiveram vantagens internas.

3.2 As reformas económicas chinesas e a abertura ao exterior

A nomeação de Deng Xiaoping como Secretário-Geral do Partido Comunista Chinês (PCC), em 1978, marcou o início de uma nova fase conhecida como a Segunda Liderança Chinesa. A Revolução Cultural ocorrida entre os anos de 1966 e 1967 foi um período de grande instabilidade política e social, caracterizada por processos de saneamento político a membros e líderes do Partido Comunista Chinês. A partir de 1978 a nova liderança do Partido decidiu uma alteração radical na política económica do país, prevendo-se a convivência entre um sistema político autoritário e uma economia com características de mercado. Segundo Deng Xiaoping, o líder que sucedeu a Mao Tse Tung em 1978, o planeamento (central) não era um sistema económico incompatível com uma economia de mercado, sendo que a essência do sistema económico a implementar na China deveria ser caracterizado pela “libertação e pelo desenvolvimento das forças produtivas, a eliminação da exploração e da polarização e alcançar o objetivo máximo da prosperidade para todos” (Gittings, 2005:253).

Com a entrada de Deng teve início um período de reformas económicas que iam contra o entendimento prevalecente em segmentos importantes do Partido Comunista Chinês (PCC), que se referiam à manutenção das políticas económicas e de relacionamento externo do período maoísta, nomeadamente o planeamento central, o coletivismo, o dirigismo e o isolamento internacional.

A nova liderança iniciou um processo de reformas profundas na economia que teve como primeira fase a implementação de reformas rurais, no que refere à propriedade da terra e à reestruturação do setor industrial local. Em paralelo foram criadas as Zonas Económicas Especiais nas províncias costeiras, como parte de uma estratégia de atração de Investimento Direto Estrangeiro, sendo eliminados progressivamente os sistemas de quotas de produção e de preços fixos, a par da aceitação gradual da propriedade privada e da reforma das empresas estatais, a partir de 1992.

A Teoria das Quatro Modernizações anunciada por Deng¹¹³ preconizava a modernização nas áreas da agricultura, da indústria, da ciência e da tecnologia e, por último no setor da defesa. Este processo deveria ser faseado e consecutivo, ou seja dever-se-ia iniciar pelas reformas agrícolas, especificamente pela alteração do sistema de propriedade da terra que produziria efeitos sobre a produtividade agrícola. Posteriormente deveria

¹¹³ Apesar de Zhou Enlai, que desempenhou o cargo de primeiro-ministro durante o período maoísta, ter já apresentado um esboço da teoria das Quatro Modernizações, em oposição às tendências antirreformistas de Mao, que preconizavam um setor agrícola pouco mecanizado de forma a absorver o excesso de mão-de-obra agrícola. Mao sempre se opôs a uma aposta num desenvolvimento do setor industrial produtivo, fora do âmbito da indústria pesada.

proceder-se à reforma do tecido industrial de forma a desenvolver o sistema produtivo não agrícola, com o duplo objetivo de desenvolver o mercado interno e uma economia baseada na exportação. Este cronograma é baseado no reconhecimento da importância do setor agrícola, quer pela proporção de população afeta ao setor (cerca de 80% no final da década de 1970), quer pela importância da segurança alimentar, como fator de redução da pobreza rural. Além do mais a opção de um método experimental na reforma do sistema agrícola teria menos efeitos adversos do que apostar na reforma do sistema industrial, pelo nível de custos financeiros envolvidos.

3.2.1. As reformas rurais: o “*household responsibility system*” e as *Township and Village Enterprises*

Em 1980 teve início o “*household responsibility system*”, que eliminou o sistema de propriedade coletiva da terra e devolveu aos agregados familiares a responsabilidade pelo usufruto e cultivo de lotes de terreno agrícola. Depois de satisfeita a quota de cereais e de arroz que deveria ser vendida a preços fixos às autoridades locais, as famílias detinham autonomia para decidir o que produzir para autoconsumo, podendo vender os excedentes nos mercados de produtos agrícolas, a um preço não controlado administrativamente.

Em paralelo houve uma aposta na industrialização do mundo rural, através da reconversão das antigas unidades industriais comunais, que se dedicavam à produção de bens ligados à atividade agrícola, como fertilizantes, instrumentos agrícolas, materiais de construção, com vista à produção de produtos de consumo como vestuário, têxteis e pequenos eletrodomésticos cuja oferta era escassa e insuficiente para responder às necessidades da população (António, 2008). Segundo este autor, as empresas rurais denominadas Empresas Comunais e de Brigada, deram lugar a partir de meados da década de 1980 às “*Township and Village Enterprises*” (TVE). As TVE eram detidas e geridas pelas autoridades locais, ao nível dos municípios e aldeias e operavam no setor produtivo industrial. A gestão destas empresas poderia contudo ser atribuída a um gestor privado, avaliado e remunerado de acordo com o respetivo desempenho, segundo critérios de eficiência. De fato as TVE apresentaram formas inovadoras quanto ao tipo de propriedade, de gestão e de financiamento relativamente ao modelo coletivo, constituindo segundo muitos autores uma fase intermédia entre a propriedade coletiva/planeamento central e a economia de mercado.

Em 1990 as TVE produziam 30% do produto interno chinês (Harvie, 1999). Grande parte do sucesso das TVE deveu-se às reformas introduzidas no sistema de propriedade da terra, que permitiu o aumento do rendimento disponível das famílias, libertou mão-de-obra

agrícola para tarefas não agrícolas e contribuiu para o aumento da procura de bens de consumo.

Outro fator importante para o sucesso das empresas sob supervisão das autoridades locais, foi a reforma fiscal de 1984, que se caracterizou pela descentralização da recolha e da retenção de receitas fiscais, conferindo maior autonomia às autoridades locais. Em lugar da transferência integral das receitas recolhidas na província ou município para as autoridades fiscais de Pequim, a reforma fiscal permitiu a retenção na fonte de uma percentagem elevada de receitas, nomeadamente os impostos ao setor industrial (imposto industrial, registo de empresas, etc.). Sendo que o objeto das reformas fiscais era a resolução de um défice crónico e crescente no orçamento do governo central, as autoridades locais passavam a ter autonomia fiscal, o que implicava a criação de capacidade de gerar e reter receitas próprias - ou seja, autofinanciamento. O governo central manteve uma transferência a título de subsídio para as províncias e municípios. Do mesmo modo, as autoridades locais tinham também maior autonomia quanto à aplicação das receitas recolhidas, gozando a partir desta época as autoridades locais de uma responsabilidade acrescida no seu próprio financiamento (Harvie, 1999).

A descentralização fiscal criou o ónus da eficiência e da competitividade nas empresas geridas pelas autoridades locais. A geração de receitas fiscais locais estava em larga medida dependente dos impostos à atividade económica, pelo que, em última análise, o financiamento dos governos locais estava dependente do desempenho e dos lucros das empresas locais. A atividade económica local ganha, segundo Parris (1993), dimensão, devido à autonomização do poder local relativamente às restrições impostas por Pequim.

Para além das empresas nascidas sob a égide das autoridades locais, municípios ou aldeias, surgiram legalmente e em paralelo, as empresas privadas. Contudo a admissão de atividade económica privada no enquadramento legal e político do país foi demorado. Apenas com o presidente Jiang Zemin em 2001, foi autorizada a admissão de empresários como membros do Partido Comunista Chinês. Por outro lado, segundo Trigo (2007:157), em 1993 o *China Statistical Yearbook*¹¹⁴, não incluía ainda a referência à propriedade privada, admitindo somente a existência de propriedade estatal, coletiva e individual entre as estruturas de propriedade permitidas. Desta forma as empresas detidas pelas autoridades locais (TVE's) encobriam a atividade, servindo de proteção (também denominado "chapéu" ou *red hat*) às empresas verdadeiramente privadas, que obedeciam a duas tipologias, as *getihu* (empresas individuais) e as *siyng qiye* (empresas privadas) (Trigo, 2007).

¹¹⁴ Publicação anual que funciona como um relatório da atividade económica interna chinesa (níveis de produção, por setor de atividade, por tipo de propriedade de empresa, etc).

Estas foram formas alternativas de exercício da atividade económica privada, num momento em que *de facto* as autoridades exibiam estratégias, legislação e práticas contraditórias a este respeito, em particular até 1987¹¹⁵. Perante esta indefinição relativamente à atividade e à propriedade económica privada, que Trigo (2007) refere como equiparável a uma “dança de tango”, feita de avanços e retrocessos¹¹⁶, vulgarizou-se a prática do “*red hat*”¹¹⁷, em que as empresas privadas, utilizavam a denominação, os registos contabilísticos e as contas bancárias das empresas coletivas mediante o pagamento de uma taxa (Parris, 1993). Neste período e até ao início da década de 1990 o papel das autoridades locais foi destacado no crescimento económico, contornando as restrições legais impostas pelas autoridades em Pequim.

Apesar de não haver referência a propriedade *privada* nas estatísticas oficiais chinesas, segundo Trigo (2007) num dos anexos ao mesmo é especificado que somente as empresas “individuais” são consideradas efetivamente *privadas*, orientadas para a criação de lucro, sendo as empresas individuais, consideradas negócios familiares, orientadas não para o lucro, mas para alcançar um rendimento complementar à atividade agrícola para a família¹¹⁸. De qualquer forma estas empresas operaram em larga maioria, à sombra das TVE, em troca do pagamento de taxas o que, apesar de contribuir para o fomento do desenvolvimento da economia local, proporcionava igualmente inúmeras oportunidades de corrupção em troca da proteção das autoridades locais. A definição constante no *China Statistical Yearbook* referia-se portanto a empresas *individuais* e a empresas *privadas*, sendo que a distinção entre ambas se referia ao número de empregados, sendo de até oito empregados, no primeiro caso, e um número superior a oito no segundo caso.

Alguns autores como Huang (2008) referem que o crescimento económico da China ocorreu sobretudo durante a década de 1980, favorecido pela orientação dos recursos disponíveis, nomeadamente do crédito, a favor das zonas rurais, permitindo o desenvolvimento da atividade económica privada. A partir da década de 1990, a política económica foi novamente caracterizada por uma elevada interferência do Estado, que canalizou o crédito disponível para o financiamento da reestruturação das empresas estatais

¹¹⁵ Em Outubro de 1987, o discurso do primeiro-ministro Zhao Ziyang, constitui um ponto de viragem na orientação para o mercado ao referir “que a economia se deveria reger pelo critério único da produtividade e não pela propriedade do capital por parte do Estado”.

¹¹⁶ Segundo a autora a relação da China com a economia de mercado, foi feita de avanços e retrocessos, com “dois passos à frente, um passo para trás” in Trigo, Virgínia (2007).

¹¹⁷ Também denominadas *hong maozi*, i.e “falsas coletivas” ou usando um chapéu vermelho, disfarçando-se de empresas coletivas.

¹¹⁸ Parris (1993) refere casos no município de Wenzhou na província de Zhejiang no sudeste da China, em que as empresas familiares eram localizadas na própria casa ou quintal da família, empregando somente membros do agregado.

situadas nas zonas urbanas. Segundo o mesmo autor, nesta época verificou-se uma diminuição cada vez mais acentuada das condições favoráveis à atividade empresarial nas zonas rurais, com um conseqüente impacto no aumento da diferença de rendimento entre as zonas rurais e as urbanas.

3.2.2 A reforma das empresas estatais e o Investimento Direto Estrangeiro

A reforma das empresas públicas teve início em 1992, abrangendo numa primeira fase as empresas estatais de grande dimensão (*State Owned Enterprises*) e as empresas coletivas urbanas e, numa segunda fase, as empresas a operar sob a égide das autoridades locais (*TVE*) (Dong et al., 2006).

A alteração efetiva de propriedade das empresas estatais nas zonas urbanas efetuou-se de forma lenta. Segundo Dong, Putterman e Unel (2008), em 2001, nove anos após o início formal do processo de privatização das grandes empresas, a percentagem de empresas estatais urbanas que alterou efetivamente a sua estrutura de propriedade situava-se entre os 50 e os 63%, com o Estado a manter uma participação nunca inferior a 50% nas empresas estatais reformadas. Por contrapartida, a percentagem de privatização das *TVE*, as empresas coletivas rurais, situava-se perto dos 75% em 2001. A privatização das empresas coletivas rurais aconteceu de forma mais célere, pois segundo os autores e de acordo com Huang (2008), muitas destas empresas já operavam anteriormente *de facto* como empresas privadas. Segundo o autor eram orientadas pelo critério da eficiência e eram caracterizadas por uma competição forte entre si nos mercados regionais de produtos; tinham acesso ao crédito bancário em condições mais restritivas que as empresas estatais, com os respetivos resultados tomados como garantia dos empréstimos realizados.

Esta política seguiu uma orientação alinhada com as diretrizes do partido, no sentido de manter sob o controlo direto do Estado as grandes empresas a operar em setores estratégicos, enquanto as empresas de menor dimensão poderiam ser privatizadas. Esta abordagem à privatização ficou expressa na máxima “*grasp the large and let go the small*”¹¹⁹, com origem no 15º Congresso do Partido Comunista Chinês em 1997.

As reformas caracterizaram-se sobretudo pela eliminação do “*soft budget constraint*”, que permitia que as unidades industriais estatais (SOE) sob chancela do Estado fossem financiadas pelas instituições bancárias sem atender aos respetivos lucros e desempenho ou à apresentação de garantias (Kornai, 1986). Segundo o autor, o financiamento público através de um “*soft budget constraint*” é típico dos sistemas políticos socialistas, onde o

¹¹⁹ Em tradução literal seria: “(o Estado) fica com (as empresas) de maior dimensão, e desfaz-se (privatiza) as empresas de menor dimensão”.

Estado assume um papel paternalista relativamente às empresas. Uma característica relevante das reformas das empresas públicas foram os despedimentos massivos, uma vez que cerca de um terço da mão-de-obra das empresas estatais foi considerado redundante e dispensado. Foi criado um contingente elevado de trabalhadores (*xiagang*) que deixou de figurar nos quadros da empresa, mas permaneceu durante um período de tempo, entre três a cinco anos, a beneficiar de um pequeno subsídio, não equiparável ao seu salário (Fernandes, 2003). Estes trabalhadores haviam beneficiado do sistema denominado “*iron rice bowl*”, que vigorara no sistema de planeamento central, onde o emprego público garantia a satisfação das necessidades básicas e fornecia um vínculo vitalício entre o empregado e a empresa. Através da empresa, a *dainang* (ou unidade de produção) o funcionário garantia o acesso a senhas de racionamento de alimentos, a habitação, a cuidados de saúde e a uma pequena quantia monetária.

Com as reformas económicas foi quebrado o sistema de organização social e de distribuição de recursos até então vigente. As políticas de despedimento de funcionários das empresas estatais funcionaram em paralelo como propulsores para o florescimento da iniciativa privada, através da criação de pequenos negócios por funcionários públicos despedidos.

A reforma das empresas estatais caracterizou-se desta forma pela manutenção do controle, por parte do Estado, das grandes empresas a atuar em setores considerados estratégicos – prospeção, produção e refinação de petróleo; construção de infraestruturas; transportes e energia, enquanto a privatização ocorreu em empresas de menor dimensão, pequenas e médias empresas, detidas pelas autoridades locais e urbanas e pelos ministérios.

A par das reformas económicas internas no âmbito da atividade agrícola que permitiram o crescimento e visibilidade da atividade económica privada nas zonas rurais e da privatização das empresas públicas, um vetor prioritário da política de reformas foi o da atração de investimento direto estrangeiro.

O investimento estrangeiro foi considerado um veículo para a modernização e para o lançamento da indústria chinesa. Em sintonia com a abordagem gradual prevista na Teoria referida, após a aplicação de processos de mecanização da agricultura¹²⁰, da alteração do sistema de propriedade da terra e da eliminação progressiva do sistema de produção agrícola por quotas, verificou-se um aumento da produtividade agrícola (maiores níveis de produção de alimentos) e uma conseqüente disponibilidade de mais mão-de-obra agrícola para outros setores de atividade. Contudo e para evitar uma migração em massa da mão-

¹²⁰ Hsu (1983) refere o objetivo de aumento da produção de aço diretamente ligado ao objetivo de produção de maquinaria agrícola.

de-obra das zonas rurais para as zonas urbanas, que retinham as unidades industriais existentes (as empresas estatais) é estimulado, como referido o desenvolvimento de um setor industrial local (as referidas TVE) que reteriam a mão-de-obra redundante da agricultura e contribuiriam, como referido para dinamizar a economia local¹²¹.

Como forma de atrair investimento direto estrangeiro que impulsionasse através de recursos financeiros, de tecnologias e de técnicas de produção o tecido industrial da China, foi concebido o projeto de criação de Zonas Económicas Especiais. Até 1978, conforme referido por Hsu (1990), a China manteve uma política de reduzida interligação económica com o exterior; neste ano a liderança de Deng decide a contratação no exterior de dois empréstimos no valor de 1200 mil milhões de dólares e de 10 mil milhões de dólares, com o objetivo de desenvolver infraestruturas de produção destinadas a responder aos objetivos contemplados no Plano a Dez Anos de 1979¹²².

Em paralelo e reconhecendo o atraso no desenvolvimento industrial da China em termos de tecnologias e equipamentos de produção, Deng concebe o projeto das Zonas Económicas Especiais (ZEE). Em 1980 o projeto das ZEE abrangia apenas quatro cidades, sendo três localizadas na província costeira de Guangdong (Shenzen, Zhuhai e Shantou) e a quarta, a cidade de Xiamen, na província de Fujian (ao largo de Taiwan) e a ilha de Hainan, no sudeste. Ou seja, o projeto experimental previa a abertura ao investimento estrangeiro através de um conjunto de incentivos apenas a quatro cidades, as quais eram tradicionalmente pontos de comércio com o exterior. A província de Guangdong e a cidade de Hainan, no sudeste, mantiveram sempre uma relação estreita com Macau, enquanto Fujian era predominantemente o local de origem da comunidade de chineses refugiados em Taiwan, partidários do regime nacionalista de Shiang Kai-Shek.

Em 1984 as autoridades expandiram o regime das ZEE a catorze cidades em regiões costeiras com incidência na região sudeste da China. A partir de 1992 e face a uma crescente desigualdade de rendimentos entre as províncias costeiras e as províncias da zona central e ocidental, o regime de incentivos destinados a atrair investimento externo é alargado a outras cidades na fronteira oeste, a todas as capitais das províncias não costeiras, assim como às regiões autónomas, ou seja o Tibete, a província de Xinjiang, a Mongólia Interior, a região de Ningxia a Norte e a de Guangxi a Sul.

As ZEE foram um veículo de exposição gradual da economia chinesa ao investimento estrangeiro e à economia de mercado. Dentro das zonas demarcadas eram

¹²¹ Importante a Lei da descentralização fiscal referida e que implicava maioritariamente o autofinanciamento dos governos e autoridades locais.

¹²² Este plano era orientado sobretudo para investimentos destinados a aumentar a produção no âmbito da indústria pesada, ou seja produção de aço, carvão, petróleo e cimento entre 1979 e 1989, com objetivos intermédios para 1985.

garantidos incentivos aos investidores, no que refere à aquisição de terrenos, isenções e reduções fiscais à instalação de empresas, sendo favorecidas sobretudo a constituição de parcerias entre empresas estrangeiras e empresas locais (*joint-ventures*). O objetivo principal era a criação de unidades produtivas de raiz com equipamentos e tecnologias de produção da casa-mãe, de forma a trazer aportes financeiros e em termos de equipamento e de tecnologias de produção ao sócio chinês. Pretendia-se segundo Child e Rodrigues (2005) suprir o atraso de desenvolvimento industrial da economia chinesa através de investimento estrangeiro na China. Adicionalmente seria através de IDE, atraído pelos benefícios fiscais das ZEE e baixos custos de mão-de-obra, que as empresas estrangeiras trariam os meios de produção (em termos de equipamento, tecnologias, conceitos de produtos) que permitiriam a “modernização da indústria” concebida na Teoria das Quatro Modernizações. No entanto a associação de empresários estrangeiros com capitalistas locais emergentes, acentuou as contradições a partir do início da década de 1980. Deng Xiaoping, para responder aos críticos das desigualdades que se começaram a desenhar entre as ZEE e outras regiões, no seio do denominado sistema “socialista de mercado”, contrapôs que a denominação do sistema (económico ou político) é indiferente, desde que cumpra os objetivos¹²³.

A experiência de crescimento económico das primeiras ZEE e áreas limítrofes foi alargada gradualmente a outras cidades e regiões. O governo utilizou o alargamento do estatuto de ZEE a outras regiões, como instrumento político de resposta às reivindicações feitas pelos responsáveis políticos locais que apontavam as assimetrias regionais de rendimento e pretendiam maiores oportunidades económicas para as suas regiões¹²⁴. Ou seja o processo de abertura económica, explícito nas ZEE, apesar das oportunidades de enriquecimento criadas, foi igualmente um processo acentuador e gerador de desigualdades de rendimento entre províncias e entre regiões.

Não obstante estas desigualdades, as ZEE permitiram a atração de investimento estrangeiro, criando emprego e conduzindo ao crescimento económico chinês, com base numa economia de exportação.

¹²³ Na verdade, a frase de Deng que vulgarizou este entendimento, foi: “*It does not matter if cats are black or white, once they can catch mice*”.

¹²⁴ Neste contexto é importante aqui acentuar que reivindicavam também maiores transferências de fundos por parte do governo central, face à necessidade de maior autofinanciamento implícito pela reforma de 1984. As transferências para as regiões dependiam igualmente da quantidade de impostos geradas localmente, pelo que as regiões mais desfavorecidas, com menos crescimento económico, recebiam menos fundos, que as regiões com maior produto, do governo central.

3.3 Princípios orientadores da política externa chinesa, após a abertura económica

A abertura da China ao investimento externo, a criação de uma economia de exportação, a procura crescente de recursos energéticos e de fatores de produção necessários à manutenção do ritmo de crescimento económico, conduziram a alterações na forma e no conteúdo da política externa chinesa. A Deng Xiaoping é atribuída a reorientação da política externa chinesa com base em interesses nacionais, por oposição a considerações de carácter ideológico, que haviam caracterizado a política externa do período maoísta. Neste contexto, a abertura ao exterior foi definida como uma política fundamental para a China, contrariamente à política de isolamento e de autarcia privilegiada por Mao até ao início da década de 1970 (Baum, 1994).

A inserção internacional da China devia ser encarada, segundo Deng, de forma a contemplar em simultâneo a inescapável força da globalização e o nacionalismo chinês. Por um lado o regime deveria empreender reformas económicas, na medida em que estas reformas implicassem o crescimento da economia; por outro lado, deveria impedir os efeitos na China da globalização cultural (Kim, 2006). Esta estratégia procura contemporizar as preferências referidas por autores como Kauffmann (2010) e Qin (2010) das diversas elites chinesas relativamente a um maior envolvimento internacional da China. Por um lado, as preferências do setor mais conservador, que apela ao isolacionismo chinês, por considerar que o sistema internacional continua a ser caracterizado pela predominância dos interesses do denominado “Ocidente”; por outro lado, as preferências do setor mais progressista, que considera que a China, pela melhoria do seu posicionamento no sistema de poder global, pode retirar benefícios de um maior envolvimento internacional e com as instituições multilaterais. Uma terceira posição, mais progressista e eventualmente revisionista, considera que a China ocupa uma posição privilegiada que lhe permitiria definir novas regras para o sistema internacional, de base mais cooperativa¹²⁵ (Kauffmann, 2010).

Suzuki (2008) refere também que a China tem demonstrado um comportamento internacional responsável e cada vez mais comprometido, nomeadamente com operações de manutenção da paz em África. No entanto, refere também que o diretório de países que definem as regras e a normatividade aceite no sistema internacional não aceita ainda a China como um país definidor de regras do sistema. Também Chandy e Kharas (2011) referem que a China e outros países não membros do Comité de Apoio ao Desenvolvimento da OCDE, têm dificuldades de harmonização das suas políticas de cooperação e de ajuda ao desenvolvimento com os critérios definidos pelo CAD, não porque tenham por base valores diferentes, mas porque têm interesses divergentes dos países do CAD relativamente

¹²⁵ O conceito de *soft power* e outros princípios da política externa chinesa foram melhor referenciados no “Enquadramento Teórico”.

à APD. Conforme referido pelos autores, esta harmonização é difícil, senão mesmo utópica, porque nenhum dos países denominados “novos doadores” são chamados a partilhar princípios sem terem participado na arquitetura e na concetualização da ajuda.

Os acontecimentos de Tiananmen a 4 de Junho de 1989 resultaram, segundo o regime, dos efeitos perniciosos da difusão de um conceito de cidadania global ou conceito de “aldeia global¹²⁶”, resultado parcial da maior abertura chinesa à informação e ao contato com modelos culturais e sociais distintos, decorrentes da abertura económica. O movimento em Tiananmen agrupava várias forças sociais que, influenciadas pela abertura económica, reivindicavam maiores níveis de participação política e de aumento das liberdades civis. A projeção do movimento foi enorme, abarcando no seu auge, cerca de cento e sessenta cidades, não tendo considerado a liderança, que os protestos pudessem atingir tal dimensão, revelando a dissensão entre conservadores e progressistas (Fenby, 2009). Segundo vários comentadores, entre os quais Perry Link e Osnos (2014) durante a “Primavera de Pequim”, entre 4 de Maio e 4 de Junho, os dirigentes foram confrontados com duas opções: ou optavam por uma abertura democrática, com a realização de eleições e pluralismo político, ou redobravam a aposta num sistema de autoritarismo sobre a sociedade e de repressão severa sobre a dissensão política. A segunda opção saiu vitoriosa: o mesmo líder que liderou o processo de reformas económicas, Deng Xiaoping, seria o mesmo a ordenar a repressão da manifestação de Tiananmen.

Em reação, foi iniciado pela liderança um movimento nacionalista antiocidental de recusa de interferências externas na esfera interna chinesa, vistas com o intuito de instituir uma hegemonia pós Guerra Fria sob a égide dos Estados Unidos.

Neste contexto importa relembrar a importância do conceito de soberania absoluta para a China, que perspectivava qualquer tipo de acordo internacional, nomeadamente a participação em organizações de carácter multilateral, como sendo restritiva da soberania chinesa e um sinal de subordinação ao exterior. Para garantir a autonomia de atuação, a China optou tradicionalmente por uma política externa de largo espectro, destinada a influenciar positivamente um sistema internacional considerado adverso à China. Após o final da Guerra Fria e face à interdependência crescente despoletada pela internacionalização da economia chinesa, a liderança conduziu uma política externa pro ativa destinada a exercer uma interferência internacional aprofundada, no sentido de que a “defesa da soberania chinesa inclui a defesa de uma ordem internacional que apoia o sistema político chinês” (Whiting cit. em Kane, 2001). Igualmente a ameaça à soberania chinesa poderia resultar não somente de atos diretos de hostilidade externa, mas de “contradições fundamentais ou de conflitos de interesse, resultantes de sistemas sociais e

¹²⁶ Referido em Renmin Bao, um diário chinês, a 26 de Novembro de 1990.

ideologias opostas (à vigente na China), tanto como de disputas económicas, disputas territoriais ou de direito marítimo” (citado em Kane, 2001)¹²⁷.

A importância concedida à criação de um ambiente internacional favorável aos interesses chineses, nomeadamente a criação de uma imagem favorável da China como um poder responsável, tem feito parte de uma estratégia em que o conceito absoluto de soberania tem sofrido adaptações, levando a um maior envolvimento do país com as instituições multilaterais internacionais. Wu (2004) fala da tensão entre a defesa de um conceito estrito de soberania e a exposição cada vez mais acentuada da China ao exterior, como uma das dicotomias caracterizadoras da política externa chinesa, que condicionam a sua atuação internacional.

Esta exposição ao “internacional” sofreu alguma contração após Junho de 1989, com a reorientação nacionalista que procurou acentuar as características *particulares* do modelo chinês de desenvolvimento, caracterizado pela coexistência de dois sistemas económicos, entre a liberalização e o planeamento central, a par de um regime político não pluralista. Face à contestação que deu origem aos protestos de Tiananmen, as autoridades chinesas viram-se na eminência de justificar internamente a validade do modelo “socialista com características chinesas”. Após Tiananmen teve lugar uma campanha massiva interna de educação em “patriotismo”, que evidenciou as características particulares da China, nomeadamente a especificidade da história chinesa e a solidez e força moral decorrentes do pensamento confucionista (Zhao, 2004 a). O objetivo desta campanha era demonstrar que o crescimento económico ocorrido desde 1978 era um resultado direto da atuação do Partido, só garantido pelo sistema de estabilidade política, assente no sistema de partido único.

Segundo Zhao (2004)¹²⁸, a ideia era evidenciar a *quoging* (condição nacional) particular da China e demonstrar como a democracia ocidental e o pluralismo político poderiam comprometer o processo de crescimento económico no país. Ainda Qin (2010) refere que os dirigentes chineses desenvolveram uma visão muito específica das relações entre Estados e do papel da China no sistema internacional, resultante em parte do contexto histórico, com origens no sistema imperial chinês e, igualmente, de uma experiência humilhante de contacto com o Ocidente, ocorrida desde meados do século XIX¹²⁹. Entre 1839 e 1942 e novamente entre 1856 e 1860, tiveram lugar as duas Guerras do Ópio e as invasões japonesas das províncias do norte (Mongólia), que originaram pesadas derrotas militares para a China. As Guerras do Ópio decorreram da reação britânica à decisão imperial chinesa de encerrar os portos chineses ao comércio do ópio, transportado pelos

¹²⁷ Whiting, Allen S (1996) *The PLA's and China's threat perceptions*, citado em Kane (2001).

¹²⁸ Zhao, Suisheng (2004) *Chinese nationalism and pragmatic foreign policy behavior*, New York, M.E. Sharpe.

¹²⁹ Ficou mesmo conhecido como o Século da Humilhação Chinesa.

britânicos da Índia. Posteriormente, em 1900, ocorreu a revolução *Taiping*, também denominada Guerra dos Boxers, um levantamento popular contra a presença e o domínio por estrangeiros (com destaque para os britânicos) dos principais portos do país, que foi disputado com a intervenção de uma força militar multinacional em solo chinês¹³⁰.

O denominado Império do Meio, tradicionalmente um país fechado, cultivando um sistema tributário milenar, onde se atribuía ao imperador um mandato divino, a quem pela sábia arte de governar e em troca de proteção, os povos súbditos deveriam pagar e prestar tributo. Segundo Qin (2010), este sistema foi mantido ao longo de mais de dois mil anos, porque se baseava na estabilidade e na imutabilidade – em troca dos atributos superiores da governação chinesa, que incluíam proteção militar e resolução de diferendos entre reinos, os países tributários prestavam e pagavam tributo ao imperador, mas partilhavam igualmente a mesma moeda, o que facilitava as trocas comerciais entre reinos. Deste sistema resultou uma visão endógena, que pressupunha a superioridade da civilização chinesa e classificava como “bárbaros” os povos estrangeiros. Este sistema de pensamento político e social, bastante hermético e autárcico sofreu um duro golpe aquando do primeiro encontro com o Ocidente, em meados do século XIX.

Ainda segundo Qin (2010), no final do período imperial, com a dinastia Qing, no início do século XX, debateram-se duas correntes opostas na sociedade chinesa. Uma corrente pretendia manter as tradições culturais e o modelo social chinês baseado na hierarquia e uma outra, de cariz mais republicano, pretendia romper com o modelo social e político tradicional, considerado retrógrado e responsável pela divergência tecnológica e económica entre a China e o Ocidente.

De acordo com Qin (2010), venceu a corrente antitradicionalista que defendia uma modernização da China caracterizada pelo abandono dos modelos tradicionais. Esta mudança referia-se não só à adoção de modelos políticos distintos, abandonando o modelo imperial em favor do republicanismo, mas igualmente à reestruturação dos modos de organização social de base confucionista e extremamente hierarquizados, considerados retrógrados e contrários à modernização e também a reestruturação do modelo de ensino¹³¹. Apesar da modernização permaneceu a ideia de que nas relações externas, a China tinha uma posição de inferioridade relativa, pelo que os contactos com o exterior deveriam ser limitados e geridos de modo que a China pudesse levar vantagem. É neste enquadramento

¹³⁰ Para além da derrota militar e da intervenção militar na China, foram impostas indemnizações e condições de armistício particularmente humilhantes para a China (como o pagamento de indemnizações de guerra e ainda o líder dos revoltosos ser deliberado com a execução de compatriotas, punidos por crimes de guerra).

¹³¹ Segundo Qin passou a dar-se maior ênfase ao ensino de ciências exatas em detrimento das ciências humanas e sociais.

que pode ser contextualizada igualmente a aversão chinesa à negociação multilateral, preferindo a negociação bilateral.

Após Tiananmen, as autoridades chinesas adotaram uma postura defensiva, alegando que a introdução de uma democracia de tipo ocidental poderia levar à fragmentação do país (Zhao, 2004). Alegavam que a diversidade e a dimensão do país, constituído por vinte e duas províncias, das quais somente sete na faixa costeira, as intenções separatistas de algumas províncias¹³²; a diversidade étnica¹³³, bem como grandes desequilíbrios de desenvolvimento entre províncias costeiras e províncias centrais e ocidentais, processo este acentuado pela abertura da economia, justificavam a manutenção de um modelo político autoritário e unificador.

Este tipo de argumentação foi empregue nesta época para manter o sistema de partido único, em que o partido se confunde com o Estado, como o garante do crescimento económico. Ao longo da década de 1990, o partido fomentou o movimento nacionalista internamente e exibiu uma postura externa orientada para o reconhecimento do papel da China no sistema internacional. Esta articulação entre interesses externos e internos não foi isenta de aparentes contradições como as evidenciadas pela comparação entre o caso da negociação do acesso à OMC ao longo da década de 1990 (interesse externo) e a negociação, em simultâneo, da manutenção do Estatuto de Nação Mais Favorecida (interesse interno) (Pearson, 2006).

O nacionalismo chinês foi desta forma instrumentalizado internamente como forma de garantir a coesão nacional, expresso por exemplo nas manifestações populares de apoio aos exercícios militares chineses no Estreito de Taiwan (1995-1996) e no protesto contra o bombardeamento da embaixada chinesa em Belgrado pela NATO em 1999. A nível internacional contribuiu para a construção de um discurso académico valorativo de uma perceção chinesa específica sobre as Relações Internacionais, com uma rejeição liminar de modelos políticos e sociais vindos do exterior, resultando num “nacionalismo assertivo” em que a China demonstra a sua autonomia e independência. Segundo Zhao (2004) o nacionalismo chinês foi uma resposta à crise de legitimidade interna do regime comunista chinês, ocorrida no final da década de 1980, tendo em conta a queda do regime soviético. O nacionalismo chinês tem sido desta forma abordado por vários autores como constituindo uma característica fundamental da política externa chinesa (Zhao, 2004).

O crescimento económico da China levou Zheng Bijian, membro do Comité Central do PCC, a enunciar o conceito de *Peaceful Rise*. Externamente o conceito pretendia

¹³² A região autónoma do Tibete e a Província de Xinjiang, por questões identitárias e religiosas.

¹³³ Diz-se coloquialmente, que um habitante chinês não entenderá a língua falada num raio superior a 20 quilómetros, na China.

assegurar que o crescente poder económico, militar e político da China, não deveria ser encarado como uma ameaça pelos países limítrofes. Zheng Bijian referia em 2003:

“Generally speaking in the coming two or three decades, Asia will be facing a rare historical opportunity for peaceful rise and China’s peaceful rise will be part of it. This not only means that China’s reform, opening up and rise are partly attributable to the experience and development of other Asian countries, but it also means that China, as an Asian country will play a more active and useful role in the development, prosperity, and stability of all other Asian countries, its neighbors in particular.”¹³⁴

O discurso de Zheng Bijian rapidamente foi contestado tanto nos meios políticos como entre os académicos chineses pelo receio de que o conceito pudesse suscitar receio nos países limítrofes (“China threat”), o que levou o Presidente Hu Jintao no Fórum Bo’ao do ano seguinte a enunciar o “Peaceful Development”. O Fórum Bo’Ao é uma conferência anual dedicada aos países asiáticos (Bo’ao Forum). O discurso inicial de Bijian teve como objetivo sinalizar as intenções pacíficas da China no contexto regional, depois alargado ao contexto internacional. No entanto, posteriormente, Wen Jiabao, o primeiro-ministro chinês, foi confrontado com a possibilidade de o *Peaceful Rise* ser interpretado pelas audiências internas chinesas como um sinal de fraqueza da liderança política perante o estrangeiro (Suettinger, 2003), pelo que o líder explicitou o conceito, atribuindo-lhe uma definição mais pragmática.

Neste contexto o líder refere¹³⁵ os benefícios decorrentes da estabilidade internacional para a China, em particular o nexo entre o desenvolvimento chinês e esta estabilidade. Wen Jiabao atribuiu o *Peaceful Rise* ou a ascensão pacífica do país à capacidade de trabalho interna e à sua força “independente”, reforçando a necessidade de manutenção de uma política de abertura ao investimento externo, assim como de um envolvimento ativo da China no comércio e nas trocas internacionais. Foi referido igualmente no discurso que esta ascensão da China deveria decorrer ao longo de várias gerações e sem a ocorrência de conflitos internacionais.

A atuação internacional da China tem sido assim caracterizada como referida pelo nacionalismo e por de uma diplomacia cautelosa destinada a divulgar a imagem de uma China favorável à manutenção do *status quo*. Autores como Mearsheimer (2007) colocam no entanto em causa as intenções “pacíficas” da China, recorrendo a argumentos da teoria das Relações Internacionais que propugnam que uma potência insatisfeita com a distribuição de poder terá tendência para desafiar as premissas e os princípios constitutivos

¹³⁴ A divulgação foi feita no Bo’ao Forum for Asia, a 3 de Novembro de 2003.

¹³⁵ Com base no discurso de Wen Jiabao em Março de 2004, no 10.º Congresso do PCC.

do sistema. Suzuki (2008) por sua vez refere que a China apenas tem demonstrado a intenção de ser aceite no diretório de países definidores das regras do sistema. Quanto ao nacionalismo chinês, este tem sido, segundo Sutter (2012) manejado de forma cautelosa e pragmática na cena internacional, de forma a não colocar em risco os interesses fundamentais da China.

Outra característica relativa ao comportamento internacional da China, nomeadamente o comportamento das delegações chinesas, em organismos internacionais, é relatado em Pearson (2006). A autora analisou o posicionamento da representação chinesa nos primeiros anos de adesão do país à Organização Mundial do Comércio e concluiu pela identificação de duas tendências. Por um lado, face às enormes expectativas dos restantes países relativamente aos compromissos da China como grande exportador mundial e beneficiário de inúmeros acordos de nação mais favorecida, a delegação chinesa respondeu com uma reduzida capacidade de compromisso internacional, mantendo uma posição de *low profile*, face às expectativas contrárias dos restantes países.

Esta característica decorreu segundo a autora, da enorme centralização do poder de decisão em matéria de comércio em Pequim e, adicionalmente da diversidade dos interesses internos, reiterados através dos representantes dos diversos ministérios. Por outro lado, a diferença entre a retórica proclamada pelos próprios representantes chineses, no sentido de o país se tornar num interlocutor das demandas dos países em desenvolvimento e a prática de uma atuação muito limitada, no sentido de alterar a estrutura de votação e de apresentação de propostas com este objetivo. Na verdade os interesses chineses, típicos de um país em crescimento económico, revelaram-se mais competitivos que complementares aos interesses dos países em desenvolvimento. Refira-se a pretensão chinesa, a título de exemplo, de diminuição das tarifas de entrada de produtos têxteis nos Estados Unidos e na Europa.

É importante referir no entanto que entre a liderança de Jiang Zemin (1993-2003) e a liderança de Hu Jintao (2004-2013) se operou uma alteração qualitativa nas orientações de política externa. O primeiro conseguiu acomodar interesses internos, admitindo a participação plena do novo e incontornável estrato social, os empresários privados, no aparelho político, como membros do Partido Comunista Chinês. Adicionalmente consolidou o compromisso da China com a globalização (adesão à OMC) e aceitou alguns dos condicionalismos inerentes em matérias de soberania. A restrição chinesa revelada nos exercícios militares no Estreito de Taiwan, revelou também uma atitude indiciadora de uma contenção pragmática do nacionalismo chinês.

A liderança de Hu Jintao, que inaugurou a chamada Quarta Geração de líderes após Mao Tsé-Tung, foi sobretudo de carácter tecnocrático e procurou uma maior institucionalização do processo de decisão em política externa mas, na prática as decisões

mantiveram-se nas mãos do *bureau* político, no Comitê Central do Partido. Com Hu Jintao houve uma re-priorização da modernização interna, com prioridades conferidas ao “desenvolvimento científico” e ao trabalho para efetivar uma “sociedade harmoniosa” na China¹³⁶ – com uma postura orientada para um nacionalismo mais assertivo.

Externamente a atuação da China foi no sentido de um maior envolvimento com as organizações internacionais, representando o acesso à OMC, concluído em 2001, um passo fulcral para a inclusão do país na negociação internacional multilateral. No entanto, como referido, a capacidade de compromisso da China em negociações internacionais ainda é considerada débil, por um lado pela centralização da capacidade decisória e, por outro lado, pela inexistência de recursos humanos chineses com experiência de negociação internacional.

Quadro 3.1 Lista de Secretários-gerais do Partido Comunista Chinês desde 1978

Deng Xiaoping	1978-1992
Jiang Zemin	1993-2003
Hu Jintao	2003-2013
Xi Jinping	Desde Nov- 2013

Elaboração própria da autora

Pearson (2006) dá o exemplo do desinteresse da China em fazer parte do grupo central da negociação no seio da OMC nos primeiros dois anos de adesão, no momento em que era já uma potência exportadora.

A política externa chinesa tem sido orientada por três princípios basilares: a autonomia, a constância do pensamento político entre os líderes e a manutenção do poder político no partido (Kane, 2001). Estas características, apesar das divergências de contexto e de orientação entre o período maoísta e período de reformas, têm mantido consistência como princípios orientadores da política externa chinesa.

¹³⁶ O conceito de Sociedade Harmoniosa, com origens confucionistas refere ao objetivo de atingir a estabilidade social, pela ordem e pela manutenção da hierarquia. Quando o conceito foi reciclado por Hu Jintao, o objetivo foi tentar lidar com as desigualdades e as clivagens sociais crescentes decorrentes do processo de crescimento económico. Nesta época foi acentuada a necessidade de introduzir tecnologias “verdes” sustentáveis, face aos níveis elevadíssimos de poluição e de destruição dos solos aráveis na China. No entanto, apesar das intenções, o conceito de Sociedade Harmoniosa não foi operacionalizado.

3.4 A Política da China para África

Em Janeiro de 2006, com vista a especificar as linhas de orientação e os setores prioritários da política chinesa para África, no contexto do aprofundamento das relações comerciais, de financiamento, de cooperação e de investimento da China com a grande maioria dos países africanos, o Conselho de Segurança Nacional publicou o documento *China's Africa Policy*¹³⁷.

Em Abril de 2011 o governo chinês publicou o *White Paper on China's Foreign Aid (WPFA)*, aceitando, pela primeira vez desde 1964 a inclusão do termo “ajuda” no título de um documento oficial sobre a sua política de cooperação com África.

A experiência chinesa de ajuda ao desenvolvimento é antiga e remonta aos primórdios do estabelecimento da República Popular da China (Dreher e Fuchs, 2011). De uma orientação para os países de vizinhança na década de 1950-60 (Afeganistão e Paquistão, na fronteira ocidental) e os países do Sudeste Asiático (Nepal, Bangladesh, Birmânia, Tailândia, Laos, Camboja e Sri Lanka)¹³⁸, a ajuda chinesa internacionalizou-se sob a égide de Mao na década de 1970. Esta internacionalização da ajuda decorreu da orientação assumida na Teoria das Zonas Intermédias, proferida pelo dirigente no final da década de 1940, no sentido de intensificar uma política de construção de apoios internacionais, centrada nos países do denominado Terceiro Mundo, considerando que entre os Estados Unidos e a União Soviética existia uma vasta zona intermédia, composta maioritariamente por países não-ocidentais, “oprimidos” pelo imperialismo norte-americano, incluindo a China (Jian, 2001). Segundo Jian (2001) no contexto da China revolucionária de 1949 ainda pró-soviética, a zona intermédia era constituída por todos os países da Ásia Central que deveriam ser controlados pelos Estados Unidos, até estes atacarem a União Soviética. Com a alteração das relações sino-soviéticas e do contexto internacional com a descolonização em África ao longo da década de 1960, a teoria passa a incluir os Estados satélite do bloco soviético, os países da Europa ocidental e os países africanos, como zonas intermédias entre o imperialismo norte-americano e o imperialismo soviético.

Esta Teoria tinha como objetivo afirmar a posição da China na cena internacional, fora do contexto de alinhamento bipolar, posicionando-se quer como opositor aos Estados Unidos, bastião do capitalismo, quer como opositor à União Soviética, que vai definindo ao longo da década de 1960, como o inimigo que colocava a ameaça mais evidente aos interesses chineses, tendo em conta as reivindicações territoriais soviéticas na Mongólia. Na verdade, desde 1949, a República Popular da China adotou uma estratégia de “pender para

¹³⁷ Disponível em http://www.gov.cn/misc/2006-01/12/content_156490.htm.

¹³⁸ Os autores não conseguiram encontrar dados sobre projetos terminados relativamente à Coreia do Norte e Vietname para este período, apesar de estes figurarem na política de apoios chinesa (Larkin, 1971).

um lado só”¹³⁹ (Zhang, 2004), apoiando-se na União Soviética, pelas afinidades ideológicas entre os regimes e designou como inimigo os EUA, fator reforçado pela intervenção norte-americana na Guerra entre as duas Coreias. No entanto, desde o início da década de 1960, esta estratégia de “uma linha”, no seguimento da rutura sino-soviética, é substituída pela estratégia em Duas Linhas, ou de oposição em Duas Frentes. Neste contexto a China opôs-se às duas potências que colocavam ameaças diretas às fronteiras chinesas: por um lado os EUA que por via da Guerra do Vietname se aproximaram da fronteira sul, considerada uma zona de influência chinesa¹⁴⁰; por outro lado a URSS que colocava em causa os interesses chineses na fronteira norte¹⁴¹.

Num contexto em que ambos os blocos pretendiam aumentar e consolidar as respetivas áreas de influência – para os EUA, os países da Europa ocidental e para a URSS, os países do leste europeu - a China seguia uma política diplomática de atração de aliados nas denominadas Zonas Intermédias. Os países da Europa Ocidental, sob influência norte-americana e dependentes do poder militar norte-americano após a II Guerra Mundial, constituíam uma zona na esfera de dependência da influência e do poder norte-americanos, assim como os países asiáticos, da América Latina e do continente africano. Situação semelhante de oposição à influência soviética sucederia no que refere aos países do Leste Europeu.

Desta forma a política externa chinesa seria marcada pela procura de alianças entre os países dos Três A's (Ásia, África e América do Sul) na luta contra o imperialismo, que constituíam a primeira Zona Intermédia e, em simultâneo pretendia ganhar as boas graças dos países da Europa Ocidental. Nesta estratégia, os países da Europa Ocidental e os países do Leste Europeu¹⁴² constituíam a segunda zona intermédia, onde a China poderia exercer esforços diplomáticos no sentido de ver reconhecido o seu estatuto de representante do povo chinês na Assembleia Geral das Nações Unidas, em troca do estatuto até então reconhecido à República de Taiwan.

A segunda zona intermédia referia-se aos países do continente africano, asiático e sul-americano. A desagregação do sistema colonial em África, a partir do início da década

¹³⁹ Segundo o autor publicado em português, a estratégia é a de “pender para um lado só”, ou “leaning towards one side strategy”.

¹⁴⁰ Aqui é importante lembrar o sistema imperial chinês que colocava os países limítrofes do sudeste asiático sob um sistema tributário ao imperador chinês, estabelecendo um meio-termo para a passagem às terras dos “bárbaros”.

¹⁴¹ A Revolução Cultural entre 1966 e 1976 terá sido, segundo muitos autores, uma forma de assegurar o povoamento efetivo nas províncias ocidentais, criando aqui uma linha de defesa face a um possível ataque a partir das províncias da Ásia Central dominadas pela URSS.

¹⁴² Independentes da URSS, mas seus aliados no Comecon (Conselho de Assistência Económica Mútua) e Pacto de Varsóvia, como a Bulgária, Polónia, Roménia, Hungria e Albânia.

de 1960, resultou na multiplicação dos Estados com poder de voto no seio da Assembleia das Nações Unidas, com capacidade de exercer influência quanto ao estatuto internacional da República Popular da China. Estes países, recém-saídos de guerras de libertação nacional que levaram à sua independência e soberania, não se situavam à partida sob a esfera de influência reconhecida de nenhum dos blocos e constituíam terreno fértil para que a China pudesse recolher apoios para a sua estratégia de não alinhamento e de angariação de aliados na oposição à hegemonia das duas superpotências (Zhang, 2004).

A Teoria das Zonas Intermédias foi uma estratégia diplomática de não alinhamento com qualquer dos blocos, destinada a conquistar o reconhecimento internacional da República Popular da China, de modo a contrabalançar a influência das superpotências nas “zonas intermédias”, opondo-se tanto ao que classifica como imperialismo norte-americano, como ao imperialismo soviético.

A Teoria dos Três Mundos, apresentada oficialmente em 1974 por Mao na Assembleia Geral das Nações Unidas, foi particularmente direcionada aos países do Terceiro Mundo, em particular aos países africanos, a emergir da vaga mais recente de independências. No contexto de luta anticolonial, a URSS adquiriu influência e domínio sobre os principais grupos de libertação nacional, muitos dos quais se tornaram efetivamente governo, como é o caso de Angola. A Teoria dos Três Mundos foi concebida no contexto da estratégia em Duas Linhas e difundida na tentativa de reunir aliados internacionais para contrabalançar sobretudo o avanço soviético no continente. Na Teoria, os Estados Unidos e a União Soviética são classificados como potências do Primeiro Mundo, pela sua posição de domínio tecnológico e militar. O Segundo Mundo era constituído pelos países desenvolvidos da Europa ocidental e pelo Japão, que não possuindo capacidade militar suficiente, se colocam sob a proteção dos EUA. No Terceiro Mundo estão agrupados os países menos desenvolvidos, recém-independentes, considerados como terreno fértil para a projeção dos interesses das potências e que constituem, por seu turno, os aliados preferenciais da China. Apesar de conceber uma estratégia de influência sobre os países da Europa Ocidental no que refere à questão de reconhecimento da RPC¹⁴³, foi entre os países africanos que a China empreendeu o maior esforço diplomático, assinalado previamente com o primeiro périplo africano do primeiro-ministro Zhou Enlai em 1961¹⁴⁴. Estas visitas são a primeira manifestação de um compromisso político da liderança chinesa no sentido de desenvolver uma campanha de

¹⁴³ Zhang, 2004. Em 1964 a França é o primeiro país ocidental a reconhecer a República Popular da China.

¹⁴⁴ Na primeira metade da década de 1960 Zhou Enlai realiza três visitas a África, em 1961, em Dezembro de 1963 e Fevereiro de 1964.

assistência técnica, militar e financeira sistemática em África, em troca de reconhecimento político.

3.4.1 O elemento de ajuda na política da China para África

A China fortaleceu a sua posição de ajuda a África ao longo da década de 1970, estabelecendo relações diplomáticas com mais de vinte países africanos, com incidência em particular no noroeste de África, no Golfo da Guiné, África Austral e os países do Corno de África. Os países que receberam a maior percentagem de ajuda chinesa nesta época foram a Mauritânia, o Mali, a Guiné-Conacri, a Serra Leoa, a República do Congo e a Tanzânia, tendo registado cada um dos países uma percentagem superior a 5% dos projetos completados com assistência financeira e técnica chinesa na década referida (Dreher e Fuchs, 2012:41). Segundo o relatório da OCDE (1987) e Brautigam (2009) na década de 1980, os valores da ajuda chinesa a África são mantidos, apesar de a maioria da literatura apontar para uma retirada estratégica dos interesses chineses no continente africano (Taylor, 2004; Campos e Vines, 2008) em virtude da reorientação dos recursos para a política de reformas económicas internas, iniciada com a eleição de Deng Xiaoping como Secretário-Geral do PCC em 1978.

Dreher e Fuchs (2011), relativamente ao ano de 1987, referem que a China, a meio da década em que iniciou o programa de reformas económicas, se situava entre os oito maiores doadores no continente africano¹⁴⁵. Verificou-se no entanto uma reavaliação dos projetos e a reconsideração dos critérios para a atribuição de ajuda, num contexto em que a China é para todos os efeitos um país em vias de desenvolvimento, com um PIB *per capita* de 260 dólares em 1978¹⁴⁶. O imperativo político da nova liderança eram as reformas económicas internas, para as quais deveriam ser orientados todos os recursos disponíveis. Neste contexto a decisão sobre a política de ajuda externa foi no sentido de não financiar novos projetos, mas manter ou melhorar os projetos existentes, através da manutenção da assistência técnica chinesa, através do fornecimento dos equipamentos e materiais necessários. Ocorreu um redimensionamento da ajuda e um enfoque em projetos individuais nas áreas que mais diretamente tinham impacto nas condições de vida das populações, como a área agrícola e setor rural, transportes, assistência médica e projetos de extensão

¹⁴⁵ OECD (1987), *The Aid Programme of China*, Paris, OECD, citado por Dreher e Fuchs e por Brautigam (2009).

¹⁴⁶ Brautigam (2009) refere que nesta época o PIB da China era semelhante ao da Birmânia, situando-se o país entre os mais pobres do mundo.

rural (Dreher e Fuchs, 2012:9; Brautigam, 2009; Chin e Frolic, 2007), a par da manutenção de alguns projetos de prestígio¹⁴⁷.

Em 1982, Zhao Zhiyang, no segundo périplo de viagens da liderança chinesa a África, iniciou oficialmente uma nova fase de cooperação da China com África, desta vez a par das reformas de abertura da China ao mercado. A ajuda passou a ser baseada em novos princípios centrados na cooperação económica e no benefício mútuo. A política de cooperação continuou a assentar nos princípios da igualdade entre países, no respeito pela soberania, vantagens recíprocas e não-agressão definidos nos Oito Princípios para a Ajuda Externa enunciados pelo primeiro-ministro Zhou Enlai em 1964¹⁴⁸, mas foi introduzida uma variante comercial e de eficiência na cooperação. Os projetos passaram a ser avaliados e decididos de acordo com critérios económicos, sendo privilegiados os projetos que requeressem menor investimento e que proporcionassem resultados e retorno rápido, com períodos de construção e de entrega céleres. O objetivo era uma maior eficiência na cooperação, sendo privilegiados os projetos com um impacto mais perceptível nas condições de vida das populações dos países recetores. Este tipo de abordagem era semelhante à utilizada nos programas “*pro-poor growth*” da década de 1980, orientados para pequenos projetos no âmbito rural (Lancaster, 2000).

As modalidades de cooperação enunciadas em 1964, por Zhou Enlai, nos Oito Princípios para a Ajuda Externa da China¹⁴⁹, i.e. empréstimos sem juros ou empréstimos preferenciais, foram substituídos em 1982 no quadro dos Quatro Princípios para a Cooperação enunciados pelo primeiro-ministro Zhao Ziyang, por “modalidades de cooperação adequadas ao contexto de cada país” (Brautigam, 2009). Estas modalidades incluíam assistência técnica, cooperação comercial e investimento em regime de *joint-venture*¹⁵⁰ com parceiros locais, sendo os projetos de construção classificados como uma modalidade da cooperação. Em 1982 verificou-se uma clara distinção entre projetos de cooperação e projetos com uma índole mais comercial, nomeadamente as *joint-venture* com parceiros locais e parcerias em modelo de cooperativa no setor produtivo. Nos dois

¹⁴⁷ No Capítulo Quatro a cooperação chinesa é analisada em maior detalhe, numa matriz comparativa com a cooperação ocidental.

¹⁴⁸ Parte integrante dos Princípios de Coexistência Pacífica concebidos em 1954 para a orientação do relacionamento internacional da China em sequência do Tratado de Paz com a Índia.

¹⁴⁹ Ver Anexo A.

¹⁵⁰ Segundo o Glossário do IDE do FMI, um acordo de *joint-venture* constitui um “acordo contratual entre duas ou mais partes com o propósito de levar a cabo um negócio determinado em que as partes concordam na partilha de lucros e perdas da empresa, na formação de capital, assim como com custos de operação e com *inputs*, ao contrário do IDE que implica uma aquisição de um mínimo de 10% da estrutura acionista da empresa e uma intenção de permanência no capital acionista.

documentos da cooperação chinesa¹⁵¹ é explicitamente referenciado como objetivo da cooperação chinesa a criação de capacidades próprias e de autonomia nos países recetores, sendo referido: “O objetivo da cooperação económica e tecnológica chinesa com os países africanos é contribuir para o reforço das capacidades próprias e para a promoção do crescimento de ambas as partes, através da complementaridade e da ajuda mútua” (Brautigam, 2009).

Esta alteração foi fundamental para caracterizar a política de cooperação posterior, nomeadamente a abordagem marcadamente comercial, iniciada em meados da década de 1990, para a qual a China contribuiu com reflexões da sua própria experiência enquanto recetor, na década de 1980, de programas de assistência do Banco Mundial e da cooperação japonesa. Em lugar da relação unilateral e desigual que o governo chinês considera caracterizar as relações de ajuda entre doador e recetor, a liderança reforçou a importância dos princípios da igualdade, da não interferência e do benefício mútuo na política de cooperação. Os próprios princípios de igualdade e benefício mútuo são reinterpretados, conferindo menos importância aos projetos de ajuda e evidenciando os projetos de investimento. Apesar de tudo os projetos de cooperação são mantidos.

É neste contexto que, como foi acima referido, os “Oito Princípios para a Ajuda da China ao Exterior” de Zhou Enlai (1964) passam a denominar-se os “Quatro Princípios para a Cooperação Económica e Tecnológica”. Esta reorientação foi fundamental para o processo de renovação institucional e qualitativa no aparelho de cooperação chinesa, que ocorreu no início da década de 1990. Para os chineses a ajuda implica, como referido, uma relação de benefício mútuo, compatível com a lógica chinesa de relacionamento externo assente na soberania e igualdade, e por outro, em consonância com a sua autoperceção como país em vias de desenvolvimento. Segundo Wu (2004) a dicotomia entre grande potência económica e país pobre é outra das quatro contradições que condicionam o comportamento internacional da China, pois o lugar do país enquanto potência económica do sistema internacional não encontra correspondência na detenção de capacidades militares equivalentes ao estatuto de grande potência.

Aqui importa referir a importância do fator económico na hierarquização das potências, que adquiriu maior proeminência com o final da Guerra Fria. A capacidade militar e a predisposição para a sua utilização numa escala global em defesa dos interesses nacionais, constituem um das prerrogativas de uma grande potência, o que não parece corresponder ainda, segundo o autor, às intenções chinesas. As prioridades situam-se na manutenção do regime político interno e na manutenção do equilíbrio regional na zona da

¹⁵¹ Os princípios de Zhou Enlai de 1964 e os Princípios para a Assistência Técnica de Zhao Ziyang (Ver Anexos).

Ásia-Pacífico (Xinbo, 2004:58). Ademais a China, na sua política de cooperação não demonstra intenções de alterar a governação dos países com os quais realiza acordos económicos, contrariamente aos Estados Unidos, que recorrendo a práticas de *soft power*, têm pretendido difundir o modelo político e cultural norte-americano¹⁵². A China não aparenta ter ambições de alterar os princípios e as normas que governam o sistema internacional, tão-somente conforme referido por Suzuki (2008) pretende deter mais poder na definição dessas normas.

Os acontecimentos de Tiananmen, em junho de 1989, tiveram uma influência fundamental na reorientação da política chinesa para África, na década de 1990. A repressão militar da manifestação de estudantes e de trabalhadores resultou na imposição de pesadas sanções internacionais ao país, sendo percecionadas pelo regime como uma forma de o Ocidente tentar travar o processo de modernização chinesa (Taylor, 2004). Para além do embargo à venda de armas, as sanções implicaram a suspensão dos programas de assistência ao desenvolvimento de carácter bilateral e multilateral, os créditos à exportação concedidos e igualmente o cancelamento do levantamento faseado de restrições à transferência de tecnologia para a China. Estas sanções, inicialmente por iniciativa dos EUA e países da Europa ocidental, rapidamente se difundiram à Comissão Europeia, Banco Mundial e Banco Asiático de Desenvolvimento (Harding, 1990) e tiveram repercussões negativas nas decisões de investimento privado na China.

Tiananmen teve efeitos relevantes na política externa, pois resultou no retrocesso no processo de abertura internacional do regime e, igualmente, num retrocesso das reformas económicas liberalizantes iniciadas na década anterior. A reversão incidiu sobretudo na diminuição da atividade das empresas exportadoras situadas nas Zonas Económicas Especiais, particularmente dependentes de investimento direto estrangeiro. Externamente obrigou, como referido, à reorientação da política externa chinesa para África (Taylor, 2006), estimulada pelas demonstrações de apoio dos líderes africanos a Pequim.

Este apoio dos líderes africanos à China devia-se essencialmente às posições de não interferência nos assuntos internos dos Estados e à questão dos direitos humanos, matérias que consideravam ser justificações do Ocidente para interferir nos assuntos internos dos países africanos. Segundo citação de um diplomata chinês a desempenhar uma missão em África: “Nos países em desenvolvimento, os direitos económicos e de desenvolvimento têm precedência sobre os direitos e liberdades individuais tal como conceptualizados pelo Ocidente (Zhang, 2004). No rescaldo dos acontecimentos de

¹⁵² Joseph Nye ao introduzir o conceito de *soft power* na década de 1990, refere que é uma extensão da equação de poder de Cline, que já continha os elementos fundadores do *soft power*, embora só referisse como fator de poder a “qualidade da diplomacia” de um país, medida pela capacidade de projetar e influenciar outros países, sem recurso à coerção.

Tiananmen, vários presidentes africanos visitaram Pequim em demonstração de solidariedade, nomeadamente os presidentes do Burkina Faso, Burundi, Uganda, Togo e Mali (Zhang,2004). Este foi um gesto de demonstração de solidariedade Sul-Sul para com a China, após a votação dos países africanos em 1971 que possibilitou o reconhecimento da República Popular da China como representante do povo chinês na Assembleia Geral da ONU.

Igualmente, do lado da liderança chinesa, teve início uma reaproximação a África, com o aumento dos volumes de financiamento imediatamente após Tiananmen, em cerca de 150 milhões de dólares (Taylor, 1998). A política externa para África sob forma de assistência económica foi utilizada pelo governo chinês como forma de contrabalançar o corte de relações diplomáticas com o Ocidente. Entre 1989 e 1990, o número de países recetores da ajuda chinesa aumentou de vinte e quatro, para quarenta e três, segundo o mesmo autor. De entre os países apoiados, mais de metade eram países africanos e, segundo Taylor, em 1993 este valor mantinha-se, sendo 56% dos estados recetores da ajuda chinesa localizados em África.

Os números apresentados em Taylor (1998) parecem corroborar a ideia da utilização deliberada da ajuda como um instrumento de política externa no seguimento de Tiananmen e, em simultâneo, a introdução do elemento da eficácia na concessão de ajuda. Como referido, verificou-se nesta época um esforço para manter os projetos existentes, com o mínimo custo, enquanto, em simultâneo, se compensava o entendimento político e o apoio dos países a Pequim com recompensas financeiras de diversos níveis. Adicionalmente foi empreendido um importante esforço diplomático, exemplificado por visitas do ministro dos negócios estrangeiros chinês Qia Qichen a catorze países africanos, a par de visitas de vários líderes africanos à China.

A alteração da estratégia diplomática chinesa em África foi complementada com a criação do Banco de Exportações e Importações (Eximbank) em 1995, que veio introduzir uma componente comercial à ajuda chinesa. Os objetivos dos empréstimos eram o financiamento de empresas chinesas a operar no exterior, ou que se pretendiam internacionalizar e, em simultâneo o financiamento direto aos países recetores dos empréstimos. Gu (2009) situa a meio da década de 1990 a alteração do padrão de investimento das empresas chinesas em África, passando de investimentos mais localizados no setor do comércio e levados a cabo por um número restrito de empresas provinciais e nacionais, para investimentos liderados por grandes empresas estatais (SOE), orientados para o setor de recursos naturais, ativos estratégicos e infraestruturas.

3.4.2 O Fórum China-Africa e o reforço das relações multilaterais e bilaterais com os países africanos

A política da China para África conheceu um novo impulso com o Fórum para a Cooperação China-África (FOCAC) realizado pela primeira vez em Abril de 2000 em Pequim. O Fórum tem realizado reuniões trienais onde se especificam objetivos gerais para a cooperação com África, nomeadamente a concessão de empréstimos preferenciais, o cancelamento da dívida e a concessão de bolsas de estudo na China.

Este Fórum, criado no seguimento das visitas do Presidente Jiang Zemin a África em 1996, pretendeu estabelecer um mecanismo continuado de definição de metas na cooperação para o desenvolvimento e no diálogo entre a China e os países africanos. O Fórum pretendeu estabelecer um mecanismo de tipo multilateral, que funcionasse em simultâneo como organismo de consulta entre a China e os países africanos e um mecanismo de negociação bilateral da cooperação entre a China e cada um dos países. A primeira reunião do FOCAC em 2000 resultou na Declaração de Pequim, sobre os termos futuros da cooperação e acentuou a importância da cooperação Sul-Sul. A segunda reunião teve lugar em Adis Abeba em 2003, na sede da União Africana, em sinal da importância conferida pela China ao continente africano, no âmbito multilateral.

A terceira reunião do Fórum para a Cooperação China-África, realizada em Pequim em novembro de 2006, constituiu um marco na alteração dos níveis de cooperação e na definição da estratégia da China para África, com o estabelecimento de objetivos ambiciosos, como a duplicação da ajuda a África até 2009¹⁵³, a concessão de empréstimos preferenciais no valor de três mil milhões de dólares e de créditos à exportação de dois mil milhões de dólares. Em paralelo às reuniões plenárias, tiveram lugar reuniões de trabalho entre líderes africanos e empresários chineses, sendo assinados contratos no valor de 1,9 mil milhões de dólares. A realização de uma reunião de seguimento em cada uma das cimeiras, onde se faz o ponto de situação relativamente aos compromissos assumidos ao nível unilateral e bilateral na cimeira precedente, tem constituído uma característica relevante destes encontros, contribuindo para criar entre os parceiros africanos um sentimento de confiança relativamente à China, como um parceiro que presta contas sobre os compromissos assumidos. Segundo o embaixador chinês em Angola, Gao Kexiang¹⁵⁴:

“Em cada um dos fóruns (os representantes chineses) fazem um resumo das atividades dos anos anteriores e apresentam um novo plano para o desenvolvimento. Esse resumo é muito proveitoso: avalia ponto por ponto o que foi prometido no fórum anterior. (...) Por

¹⁵³ Sem especificar no entanto qual o valor oficial da ajuda em 2006.

¹⁵⁴ Entrevista realizada por Carmen Amado Mendes, em Luanda, 6-07-2012.

exemplo no item da formação, se chegaram às verbas combinadas, nas zonas experimentais, de desenvolvimento agrícola, construir ou não construir, quantas escolas primárias foram definidas e quantas foram construídas. Tem que se avaliar ponto por ponto, para todos os países. É obrigação da China ajudar estes países.”

Segundo este interlocutor, a prestação de contas sobre os compromissos assumidos nas várias cimeiras do Fórum China-África, são acompanhadas ao nível mais elevado da hierarquia política chinesa, incluindo a presidência e o primeiro-ministro, devendo os ministros responsáveis pelos pelouros respetivos realizar relatórios de progresso. Interrogado sobre a negociação de acordos e compromissos multilaterais no âmbito do FOCAC, o embaixador refere: “O Fórum China-África já está numa fase madura. Os Ministérios (na China) têm de cumprir os objetivos definidos (no Fórum) e têm de fazer relatórios de progresso para o primeiro-ministro, para o presidente, para o governo”.

Conclusões

Neste capítulo fizemos um enquadramento das reformas económicas ocorridas desde 1978, de forma a entender como as reformas, em particular o sistema de privatização das empresas e o próprio crescimento da economia chinesa, criaram condições que favoreceram e despoletaram o investimento externo chinês.

A partir da evolução das linhas orientadoras da política externa chinesa desde o período maoísta, exploramos de que forma foi estabelecido umnexo entre os princípios fundadores da RPC e uma política externa orientada para o Terceiro Mundo, onde o continente africano adquiriu um lugar de destaque. A massa crítica de países em processo de descolonização, o vazio de poder oferecido pela saída dos poderes coloniais e a classificação do continente como território de “*guerras por procuração*”¹⁵⁵, onde as superpotências se enfrentavam através dos apoios a movimentos de libertação nacional opostos, tornaram o continente atraente para que a China exercesse esforços no sentido de alargar aqui a respetiva área de influência. Para a realização deste objetivo congregou elementos de carácter ideológico, como a formação e a ajuda militar e a assistência económica.

A procura de apoio político entre os países recém-independentes do continente, aliada ao objetivo de disseminar o maoísmo, em oposição ao comunismo soviético, orientaram uma diplomacia e uma política externa ativas, em particular no que refere a África. Contrariamente ao ideário soviético, o maoísmo defende que o fator crítico para a

¹⁵⁵ “*Proxy wars*” – guerras por procuração.

implementação da revolução comunista se situa na mobilização da população rural, mantida em semi-servidão feudal na China, mesmo com o advento do período republicano em 1911. Na difusão da revolução “os fins justificam os meios”, pelo que a estratégia militar e a formação no pensamento maoísta são partes integrantes de cooptação e de difusão da revolução. Em nome do “internacionalismo proletário”¹⁵⁶, referido por Schneidman (2001), que reforça a obrigatoriedade de difundir internacionalmente a revolução comunista, é desenhada a referida política de apoio aos movimentos de libertação nacional. Este apoio, efetivado com algum grau de sucesso, nomeadamente ao nível da influência chinesa sobre o movimento vitorioso, que assume o poder no período pós colonial, apenas em alguns países selecionados (Etiópia, Tanzânia, Zimbabué, República Democrática do Congo) e compreende não só a assistência económica, como a formação militar e ideológica de quadros. Esta formação tem posteriormente reflexo no modelo de organização económica e da propriedade no período pós colonial, assim como da própria organização do Estado e respetiva relação com a sociedade.

Um dos vetores principais desta ajuda para além da vertente da influência ideológica, no campo anti soviético e “anti-imperialista” face ao Ocidente, era movida sobretudo por objetivos políticos, de reconhecimento internacional da RPC com carácter exclusivo relativamente a Taiwan. É neste contexto que a assistência económica e financeira da China ao exterior desempenhou um papel determinante na política externa chinesa desde os seus primórdios

Taylor (1998) refere como entre 1956 e 1987 a China orientou para África a título de “ajuda externa” e “ajuda ao desenvolvimento”, um valor de 4,3 mil milhões de dólares, que colocavam o país como um dos principais doadores individuais ao continente¹⁵⁷. É através desta política de cooperação, que inclui elementos de ajuda militar, mas que reúne contudo elementos constitutivos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, tal como definida pelo CAD da OCDE, que a China vê reconhecido o seu lugar enquanto representante do povo chinês, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1971.

A entrada do primeiro-ministro Zhou Enlai em 1973, mais favorável à linha que defendia a reforma da economia, diminuiu o orçamento de ajuda chinesa. A morte de Mao Tse Tung em 1976 levou a uma política externa e de ajuda mais pragmática e menos orientada por motivações ideológicas, levando à diminuição dos fundos destinados à ajuda. Nesta época, as modalidades de ajuda são alteradas de empréstimos sem juros ou donativos, para empréstimos preferenciais.

¹⁵⁶ Ou “socialismo internacionalismo” baseia-se na ideia de que as classes proletárias, isto é não detentoras de capital ou terra, devem associar-se internacionalmente, de forma a combater o capitalismo, já na altura conotado como um fenómeno global.

¹⁵⁷ As características da ajuda chinesa são exploradas em detalhe no capítulo Quatro.

Na década de 1990 verificou-se uma reconfiguração da ajuda chinesa, condicionada quer pelos acontecimentos políticos de Tiananmen, em 1989, quer por uma renovação institucional do aparelho político da cooperação chinesa, que colocaram o Departamento de Cooperação sob a tutela do Ministério do Comércio. A cooperação adquiriu novas modalidades, raramente podendo as iniciativas da cooperação chinesa ser classificadas como iniciativas de ajuda ao desenvolvimento, segundo o critério do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento.

No capítulo seguinte, partindo da orientação pragmática seguida na política externa chinesa a partir da década de 1990, analisamos em perspetiva comparativa a cooperação chinesa e a cooperação dita tradicional.

Capítulo QUATRO - A COOPERAÇÃO CHINESA E A AJUDA TRADICIONAL: UMA PERSPETIVA COMPARATIVA

Sinopse

No capítulo anterior clarificámos as considerações que orientam a atual política da China em África e vimos que as relações com o continente remontam à fundação da República Popular da China em 1949, sendo alteradas fundamentalmente em natureza e conteúdo no início da década de 1990. O modelo de ajuda política e economicamente desinteressada a África no período pós colonial, foi alterado para um modelo que interliga ajuda, comércio e investimento. Na realidade a partir de meados da década de 1990 e tendo como ponto de inflexão a viragem diplomática despoletada pelo isolamento internacional da China decorrente dos acontecimentos de Tiananmen em 1989, o relacionamento da China com África das décadas anteriores, centrado na ajuda (técnica, militar, financeira, projetos chave na mão) é reconvertido para um padrão em que à ajuda é reservado um papel de complemento às exportações, ao comércio e de acesso aos recursos naturais.

Neste capítulo analisamos as principais características, nomeadamente os princípios, objetivos, tipos de projetos apoiados, áreas, condições e instrumentos - presentes na ajuda dos doadores do Comité de Apoio ao Desenvolvimento da OCDE e na ajuda/cooperação chinesa, numa perspetiva histórica. A alteração qualitativa da ajuda dita tradicional sucedeu a partir do início da década de 1990 com a aplicação de condicionalidades políticas aos governos dos países recetores e através de recomendações por parte do Comité de Apoio ao Desenvolvimento da OCDE no sentido de desvincular a ajuda da aquisição de produtos ou serviços ao país doador. A cooperação praticada pela China conheceu um processo evolutivo inverso. A ajuda centrada em projetos de baixo investimento e na construção de infraestruturas, em troca de reconhecimento político e influência ideológica, baseada em empréstimos sem juros ou preferenciais, passou para uma tipologia de cooperação assente na concessão de empréstimos concessionais diretamente aos governos, tendo como condição a adjudicação de contratos a empresas chinesas, a importação de equipamentos chineses e a posições na extração de recursos naturais e concessões de lotes de terra arável.

A China mantém o princípio da não interferência nos assuntos internos dos Estados, não definindo condições referentes ao tipo de regimes ou às condições em que a governação é exercida, aplicando no entanto condicionalismos de tipo comercial, referentes às condições que presidem e servem de garantia à concessão de empréstimos. A matriz comparativa entre a ajuda dos doadores tradicionais e a ajuda chinesa (Quadro 4.2) é um instrumento analítico que permite destacar os elementos principais da cooperação chinesa e

em que medida diferem do padrão estabelecido entre os países do CAD. Estas características (divergências) permitem orientar a discussão sobre o modelo de cooperação China-Angola sobre a aquisição de posições na indústria petrolífera em Angola, sobre os acordos de financiamento concessional da China em Angola, sobre o desenvolvimento e a governação (transparência, prestação de contas, implementação de reformas institucionais sugeridas pelo FMI e BM) e sobre a diversificação de parceiros externos de financiamento, tema que é desenvolvido no presente capítulo.

4.1 A ajuda tradicional: o Plano Marshall e a descolonização

O conceito de Ajuda Pública ao Desenvolvimento teve a sua génese após a II Guerra Mundial, com a aprovação do Plano Marshall pelo congresso norte-americano em Abril de 1948, destinado a apoiar a reconstrução da Europa no pós-guerra. O Plano foi concebido com o propósito de proporcionar ajuda de emergência no campo da reabilitação de infraestruturas, do aparelho produtivo e da habitação, fatores que proporcionariam as condições para uma reabilitação económica, que permitisse a inclusão dos países europeus no sistema financeiro liberalizado, no âmbito das recém-criadas instituições de Bretton Woods.

Outro elemento constitutivo do conceito foi explicitado pelo Presidente norte-americano Harry Truman, no discurso inaugural ao congresso, em 1949, onde, no contexto do movimento de descolonização despoletado pelo final da II Guerra no continente africano, sublinhou a necessidade de os países desenvolvidos prestarem assistência às nações emergentes (Brautigam, 2009). Esta assistência foi colocada como um imperativo do setor da segurança, no contexto da oposição bipolar e da necessária promoção da influência dos países ocidentais face ao expansionismo soviético, com particular incidência no continente africano. O mesmo argumento de “*enlightened self-interests*”¹⁵⁸, foi igualmente invocado ao nível interno para preconizar a justificação do *European Recovery Plan* ou Plano Marshall, perante a opinião pública norte-americana, no discurso de George Marshall, em Junho de 1947, na Universidade de Harvard. A situação de devastação na Europa e a possibilidade de ocorrência de uma revolução “comunista” é referida no memorando do Plano:

¹⁵⁸ O conceito de “*enlightened self-interest*” foi introduzido por Alexis de Tocqueville na sua chegada à América do norte, no período pós-revolução Francesa. Face às dificuldades colocadas ao associativismo civil no contexto do absolutismo na Europa, Tocqueville ficou surpreendido com a facilidade com que os indivíduos se associavam espontaneamente na sociedade norte-americana, para trabalharem em nome de um interesse comum. O conceito implica que o trabalho em defesa de um interesse comum é uma forma de os indivíduos concretizarem os interesses próprios.

”It is now obvious that we grossly underestimated the destruction of the European economy by the war. We understood the physical destruction, but we failed to take fully into account the effects of economic dislocation on production – nationalization of industries, drastic land reform, severance of long standing commercial ties, disappearance of private commercial firms through death or loss of capital etc. (...).”

A disponibilização de bens de consumo, incluindo de bens alimentares e uma confiança acrescida nas moedas nacionais dos países europeus, foram condições consideradas essenciais para impedir uma revolução na Europa.

O Plano é pois justificado por razões políticas – impedir a aproximação à União Soviética de uma Europa enfraquecida; por motivações económicas – incluir as economias europeias no sistema financeiro liberalizado, com particular ênfase na recuperação do poder de compra, com o intuito de tornar a Europa o mercado prioritário para as exportações norte-americanas e, segundo Judt (1999) também por motivações psicológicas - criar confiança entre a opinião pública europeia, decorrente da aproximação soviética às fronteiras da Europa Ocidental, com a tomada de Praga em 1948.

4.1.1 As décadas de 1960 e 1970 e o desenvolvimento baseado no crescimento económico

Nas décadas de 1960 e 1970 considerou-se que os países africanos poderiam desenvolver-se através de um modelo de industrialização baseado na importação de equipamentos industriais e na construção de infraestruturas, financiados pelos doadores, através de créditos. Este modelo de desenvolvimento baseou-se na teoria do “*big push*” de Rosenstein-Rodan¹⁵⁹ que preconizava uma alavancagem do processo de desenvolvimento económico através do financiamento em simultâneo dos vários setores da economia. Este autor sublinhava contudo que o investimento massivo na economia do país recetor deveria ser diversificado, incluindo a agricultura, mas privilegiando sobretudo a diversificação do setor industrial, através da promoção de indústrias de mão-de-obra intensiva, orientadas para a produção de produtos de consumo. A ideia preconizada pela teoria do *big push* é a criação de uma classe urbana assalariada, capaz de assegurar a procura interna para manter os níveis de crescimento económico desta forma induzido. Segundo Toye (2003)¹⁶⁰:

¹⁵⁹ Mais precisamente em Rosenstein-Rodan (1943), “Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, *The Economic Journal*, Vol 53, (21/229).

¹⁶⁰ Toye, John (2003) *Changing perspectives in development economics* in H.J Chang “Rethinking development economics”, Londres e Nova Iorque, Anthem Press.

“Rosenstein-Rodan made the point that the industrial investment should be large, but diversified across a wide range of labor intensive light goods industries, so as to generate an increased supply that was well matched to the additional demand created by the investment. The induced growth, through higher real wages in industry would then decrease poverty”.

Chenery e Strout (1966)¹⁶¹ aplicaram a teoria do *big push* às economias dos países em desenvolvimento, acentuando a importância do financiamento e da ajuda externa na formação de capital, nomeadamente na correção dos défices de poupança interna e de divisas em moeda estrangeira, necessários para financiar o investimento interno e a aquisição de *inputs* necessários ao crescimento (*two-gap model*).

Estes autores não abordaram porém as questões da desigualdade de rendimento induzida pelo crescimento. Hirschman (1958)¹⁶² tinha já introduzido a ideia de “*unbalanced growth*”, ou seja que o crescimento económico não ocorreria em todos os setores económicos em simultâneo, mas que a industrialização de determinados setores considerados alavancadores, arrastaria os restantes. O estado teria um papel central e uma “função indutora” ao incentivar o arranque desses sectores e a concentração de riqueza era considerada uma etapa necessária para induzir o crescimento económico, devendo o crescimento subsequente ter um impacto positivo nas condições de vida da população mais pobre.

Foi neste enquadramento teórico assente nas realidades então constatáveis que as instituições internacionais, nomeadamente a Organização Internacional do Trabalho e o Banco Mundial, começaram a incluir nos respetivos léxicos, alusões à distribuição do rendimento e ao combate à pobreza, como elementos essenciais a contemplar nos programas de desenvolvimento. A OIT introduziu o conceito de “abordagem às necessidades humanas básicas”¹⁶³ e o Banco Mundial, o conceito de “redistribuição com crescimento”. Face aos programas orientados para a industrialização e para o crescimento económico da década de 1960, acentuadores de desigualdades de rendimento, privilegiou-se uma abordagem centrada em projetos dirigidos às populações rurais. Reporta a esta época segundo Riddell (2008) a profusão na ajuda ao desenvolvimento de especialistas nas áreas da saúde, educação, desenvolvimento rural com implantação local junto das populações. Em lugar de uma abordagem negociada ao nível do governo central, de tipo *top*

¹⁶¹ Hollis B. Chenery and Alan M. Strout(1966) Foreign Assistance and Economic Development, *The American Economic Review* Vol. 56, No. 4, pp. 679-733.

¹⁶² Hirschman, Albert O. (1958) *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press).

¹⁶³ Ou no original, “*basic human needs approach*”.

down, na perspetiva de que o crescimento económico tem uma relação positiva indireta (por arrasto) nas condições de vida da população mais pobre, através de um efeito *trickle down*; esta abordagem privilegia uma abordagem *bottom up*¹⁶⁴, tentando dar resposta às necessidades básicas das populações nos setores de cuidados de saúde, de educação e de desenvolvimento rural (Lancaster, 2000). Segundo Riddell (2008) a tensão entre as duas abordagens – centralizada ou de presença local, e a tensão entre o apoio a programas de tipo macroeconómico ou de tipo setorial - centrados no crescimento económico, face a projetos micro, orientados para a ajuda com presença local dos peritos em pequenas comunidades, tem permanecido entre as abordagens ao desenvolvimento nas últimas décadas.

Nesta época a ajuda ao desenvolvimento caracterizou-se pela promoção da industrialização, da agricultura em larga escala e da construção de infraestruturas, com base em financiamento externo.

4.1.2 A década de 1980 e os Programas de Ajustamento Estrutural

A crise económica nos países capitalistas desenvolvidos de meados da década de 1970, desencadeada pelo aumento do preço do petróleo, levou a uma reorientação das políticas públicas no sentido da diminuição da despesa pública e em sentido lato, a uma reorientação ideológica, favorável à diminuição do papel e do peso do Estado na economia. Protagonizado pelos governos de Margaret Thatcher no Reino Unido e pelo governo norte-americano de Ronald Reagan, e pelo movimento que nos Estados Unidos ficou conhecido como *New Right*, o neoliberalismo foi buscar parte dos seus fundamentos teóricos a Friederich Hayek. Hayek era um defensor da diminuição do papel do Estado na sociedade, na medida em que exerce um poder limitador à liberdade individual e às possibilidades que podem surgir da livre associação entre indivíduos, considerando que a função do estado deve ser limitada à provisão de um enquadramento para as interações sociais, que abarca o domínio da economia. Hayek refere:

“The state, the embodiment of deliberately organized and consciously directed power, ought to be only a small part of the much richer organism we call “society” and... the former ought to provide merely a framework within which free collaboration of men has the maximum of scope” (in Peters: 2001)

¹⁶⁴ Literalmente “de baixo para cima” ou seja apresentando soluções dirigidas a problemas específicos das comunidades.

Ao nível da ajuda ao desenvolvimento, o novo paradigma refletiu-se por um lado, na diminuição das verbas alocadas à ajuda nos orçamentos nacionais e, por outro lado, pela criação de um receituário de políticas económicas neoliberais, a aplicar aos países em desenvolvimento.

O crescimento económico negativo em África ao longo da década de 1980 e o endividamento externo às instituições financeiras multilaterais e aos credores bilaterais obrigaram os países recetores à negociação de soluções para o pagamento das respetivas dívidas. Ao longo da década de 1980 o produto interno africano diminuiu, iniciando uma trajetória de divergência face a outras regiões em desenvolvimento, nomeadamente a Ásia do Sul¹⁶⁵ e em particular, a Ásia Oriental (que inclui a China, as duas Coreias, Taiwan e o Japão).

Aliadas às circunstâncias prevalecentes nos países desenvolvidos, caracterizadas também por um abrandamento do crescimento económico com inflação elevada, os doadores refletiram os princípios neoliberais nos programas de ajuda ao desenvolvimento. Estes princípios, congregados num receituário de dez medidas, decididas por consenso entre as principais instituições de regulação financeira e de ajuda ao desenvolvimento, resultaram no *Washington Consensus*, apresentado pelo economista John Williamson, em 1989 (Naim, 2000). Estas recomendações emergiram no contexto do colapso da União Soviética e do modelo de desenvolvimento baseado no planeamento central, tinham por princípio a apresentação de um modelo económico baseado numa ortodoxia pró-mercado, que emergia entre uma maioria de “académicos e técnicos influentes do Banco Mundial, do FMI e de alguns *think tanks*” baseados em Washington (Naim, 2000).

Estes princípios segundo o mesmo autor rapidamente se tornaram uma espécie de mote (ou *slogan*) visando simplificar realidades complexas, e foram aplicados e interpretados de forma imperfeita ou seletiva, nos países que empreenderam reformas económicas. Os princípios do *Washington Consensus* são: 1) disciplina fiscal (elevados défices fiscais contribuem para a inflação e fuga de capitais); 2) definição de prioridades na despesa pública (eliminação de subsídios e orientação da despesa pública para educação, saúde e desenvolvimento de infraestruturas); 3) reforma fiscal para aumentar a base de taxaço; 4) taxas de juro determinadas pelo mercado financeiro doméstico; 5) taxas de câmbio “competitivas” e não elevadas artificialmente; 6) liberalização das tarifas comerciais, em particular à importação e no que refere a bens intermédios utilizados na produção para exportação; 7) liberalização do Investimento Direto Estrangeiro, 8) privatização; 9)

¹⁶⁵ Inclui países como Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura e Vietname.

desregulamentação da atividade económica, 10) reforço dos direitos de propriedade (Williamson, 1999).

A ideia que norteava o novo receituário, para além da difusão do novo paradigma das instituições de Bretton Woods, e face ao colapso do modelo político e económico soviético, era a criação das condições julgadas necessárias, ao nível de *reformas estruturais*, tendo em vista o pagamento das dívidas acumuladas pelos países africanos ao longo da década de 1970.

Contudo, segundo Harbeson (2000), na década de 1990 os países africanos estão em média mais pobres que na década de 1970, quando iniciaram os processos de reconversão pós-colonial das respetivas economias, tendo iniciado uma trajetória de divergência no que se refere ao crescimento económico, relativamente a outras regiões em desenvolvimento como a Ásia do sudeste e em particular a Ásia Oriental.

As reformas estruturais preconizadas pelos programas de ajustamento estrutural funcionaram, por sua vez, como condição para o desbloqueio de contrapartidas financeiras por parte das instituições financeiras internacionais (Woodward, 2013). Neste contexto fala-se de “receituário” uma vez que o FMI, principal instituição ligada à negociação dos pacotes de ajuda financeira propunha o mesmo tipo de fórmula, independentemente das condições de endividamento do país (fosse este extremamente endividado ou de rendimento médio), das diferenças na estrutura económica e produtiva e das diferenças estruturais induzidas pelos modelos de desenvolvimento adotados no período pós-colonial. Os programas inspirados no *Washington Consensus* tinham como objetivo o equilíbrio das contas públicas, através da diminuição da despesa e da abertura da economia, através da liberalização cambial, comercial e do investimento externo.

A fórmula inicial do *Washington Consensus* foi concebida para ser aplicada aos países da América Latina e tinha como primeira medida a disciplina fiscal. Contudo a segunda medida pressupunha a “reorientação das prioridades de despesa pública para áreas com o potencial de melhorarem a distribuição do rendimento e com rápidos retornos económicos, como os cuidados de saúde primários, a educação primária e as infraestruturas” (Williamson, 1999). Esta medida, foi aquela segundo o autor, relativamente à qual os governos registaram maiores dificuldades de implementação e menores progressos. Na verdade o princípio da “disciplina fiscal” foi largamente entendido como um corte de despesa pública que acabou por afetar a prestação de serviços básicos por parte do estado.

4.1.3 A década de 1990 e as condicionalidades políticas

Os Programas de Ajustamento Estrutural não obtiveram os resultados esperados – alavancar o crescimento económico a partir da liberalização económica. Pelo contrário, Rocha (1999:44) refere que a desvalorização das taxas de câmbio apenas contribuiu para aumentar a inflação, ao tornar as importações mais caras. Inversamente, o propósito de incentivar as exportações não se concretizou, quer por incapacidades produtivas dos próprios países, quer pela imposição de quotas de importação ou critérios rígidos de qualificação dos produtos nos países de destino¹⁶⁶. Adicionalmente os Programas de Ajustamento Estrutural tiveram resultados adversos nas condições de vida das populações, em particular nas camadas mais pobres, pela diminuição dos gastos em saúde, educação e subsídios a bens básicos¹⁶⁷.

Na década de 1990 os programas de assistência passaram a incluir condicionalidades políticas prévias à implementação. Se na década de 1980, o insucesso da implementação dos programas de industrialização da década precedente foi atribuído às estruturas económicas desajustadas dos países e a um Estado demasiado centralizador (Harbeson, 2000), na década de 1990, os fracos resultados obtidos, com a aplicação dos programas que visaram alterar e reformar as estruturas económicas dos Estados, através da liberalização, abertura comercial e diminuição das competências estatais, nomeadamente nos setores sociais, foram atribuídos à fraca capacidade das instituições públicas dos países beneficiários (Degbnol e Martinussen 2003).

Segundo Riddell (2008), a imposição de condicionalidades políticas prévias aos programas de ajuda constituiu um argumento utilizado pelos doadores para evitar o descrédito das instituições financeiras multilaterais e dos programas de ajuda ao desenvolvimento. Por outro lado, Harbeson (2000) refere que face aos maus resultados económicos dos países africanos, entre as décadas de 1970 e 1990, resultado da implementação dos programas de assistência externos, os doadores, em lugar de alterarem

¹⁶⁶ Apesar da introdução de condições comerciais mais favoráveis no âmbito das Convenções de Lomé que vigoravam na década de 1980.

¹⁶⁷ No caso de Angola o ajustamento foi condicionado pela economia de guerra, com um reforço das verbas canalizadas para despesas de guerra e um decréscimo nas verbas alocadas aos setores sociais (Le Billon, 2001). O autor refere que entre 1992 e 1999 a percentagem do orçamento gasto em despesas sociais desceu de 22,5 para 10%, enquanto as despesas militares aumentaram para quarenta por cento do orçamento. A escalada do conflito em Angola a partir de 1985, quando a UNITA ganha muitas posições ao governo, sobretudo para sul e leste¹⁶⁷, coincide com a apresentação do primeiro programa de reforma económica do governo, denominado Saneamento Económico e Financeiro, com características dos programas de ajustamento estrutural.

o “receituário”, ampliaram a sua abrangência, através da aplicação de condicionalidades políticas. As condicionalidades políticas tinham por pressuposto a implementação de regimes políticos democráticos nos países recetores de ajuda, implicando a realização de eleições gerais regulares, o multipartidarismo e a divisão de poderes. Esta precondição facilitaria a institucionalização do poder político, em lugar da “pessoalização”¹⁶⁸, orientada pelos princípios da transparência, prestação de contas e da boa governação.

Adicionalmente os doadores orientaram os seus programas para o reforço das competências e das capacidades das instituições e das agências do Estado. O Estado retomou um papel central no processo de desenvolvimento e nas estratégias dos doadores, quando, nas décadas de 1970 e 1980, as agências e departamentos do poder central haviam sido considerados cerceadores do desenvolvimento, pelas agências de desenvolvimento internacionais.

Adicionalmente, a necessidade de recuperação das instituições e das capacidades do Estado adquiriu centralidade no contexto de intervenções externas em situação de pós-conflito, vulgarizadas ao longo da década de 1990 após a implosão da União Soviética, e acentuadas na sua componente unilateral após os ataques de 11 de Setembro de 2001.

O final da Guerra Fria resultou na irrupção de conflitos de natureza étnica, nacionalista e religiosa em África, nos Balcãs, na Ásia Central e no Cáucaso, outrora contidos ou escondidos no contexto da política de hegemonia exercida por cada um dos blocos na respetiva área de influência. A intervenção externa na resolução dos conflitos despoletados caracterizou-se, segundo Mayall e Oliveira (2012), pela ausência de uma grande estratégia norte-americana para o mundo pós Guerra-Fria, sendo o tipo de intervenções orientadas numa lógica de centro-periferia, ou seja pelo grau de interesse imediato para os interesses estratégicos norte-americanos. Segundo Barnett et al. (2007), as intervenções externas em conflitos foram caracterizadas, numa primeira fase, pela estabilização, com a assinatura de acordos de paz e, posteriormente, pela construção das instituições do Estado e desenvolvimento económico e social.

As intervenções externas no Iraque e no Afeganistão, subsequentes aos ataques de 11 de Setembro de 2001, resultaram no desmantelamento das estruturas do Estado prevalentes nestes países, trazendo a problemática dos “Estados Falhados” ou “Estados enfraquecidos”¹⁶⁹ para um lugar prioritário das agendas de segurança internacionais. Os Estados falhados, que não conseguem garantir a segurança dos cidadãos e o controle sobre o respetivo território, são considerados possíveis santuários para o estabelecimento e treino

¹⁶⁸ Referido por Bayart, Jean-François (1993), *The state in Africa: the politics of the belly*, Londres, Longman.

¹⁶⁹ A denominação foi introduzida por Robert Rotberg, Robert I. (2003) *When States fail: causes and consequences*, Princeton, Princeton University Press.

de redes de terrorismo. Segundo a Estratégia de Segurança Nacional do governo dos Estados Unidos da América¹⁷⁰ apresentada em 2002, as maiores ameaças à segurança nacional provinham, não de estados expansionistas (“*conquering states*”), mas de Estados falhados (“*failing states*”).

Ao longo da década de 1990 aprofundou-se o nexos entre a vigência da democracia como regime político e a paz, dando lugar à teoria da paz democrática. A teoria preconiza que os países democráticos, ao partilharem um sistema de valores decorrente das suas estruturas políticas internas, aliado a uma cultura política democrática, criam um denominador comum no seio da chamada “zona democrática”, que evita a ocorrência de conflitos armados entre regimes democráticos. Segundo Harbeson (2000) o argumento teórico que fundamenta o vínculo entre democracias e paz, apesar de ter sido dos mais amplamente elaborados na literatura no âmbito da Ciência Política desde meados da década de 1990, recorrendo à aplicação a estudos de caso, escasseia em comprovações empíricas, ou por escassearem ou por serem demasiado complexas.

Os condicionalismos políticos passaram a integrar os programas de ajuda, sendo estabelecido um nexos entre a aplicação de um núcleo de reformas de mercado na mesma linha dos Programas de Ajustamento Estrutural, complementada por reformas no sentido de melhorar a qualidade das instituições públicas nos países recetores. As reformas pressupunham a adoção de um regime político democrático envolvendo eleições livres com monitorização internacional, multipartidarismo e participação da sociedade civil na governação. Adicionalmente foram incluídos os critérios da boa governação, da prestação de contas sobre as decisões políticas e da transparência sobre a gestão das receitas e da despesa pública. Este último ponto inclui o rigor na apresentação do orçamento (incluindo uma previsão de receitas realista e a orçamentação prévia de todas as despesas) e a contabilização e registo de proveniência de todas as receitas, a par do registo da aplicação das receitas e fundos públicos, incluindo igualmente os fundos originados na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). A boa governação inclui a forma ou o modo como o poder é exercido ao nível institucional, ou seja a administração dos assuntos públicos, através de um regime “participativo, transparente, *accountable*, efetivo, equitativo e que promove o estado de direito”, (PNUD, 1997)¹⁷¹. Na definição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento económico (OCDE), a boa governação “engloba o papel das autoridades públicas no estabelecimento de um quadro propício ao funcionamento dos operadores económicos e que inclui a determinação da distribuição dos benefícios, assim como a

¹⁷⁰ National Security Strategy of the United States of America (2002), cit por Call e Wyeth (2008).

¹⁷¹ What is governance? Site Banco Mundial, disponível em

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE>, acedido em 02-07-14.

relação entre o governante e os governados”¹⁷². Segundo o Relatório de 1994 do BM, a boa governação é:

“Caracterizada por uma forma de fazer política¹⁷³ (*policymaking*) que é previsível, aberta e esclarecida (*enlightened*), por uma burocracia imbuída de uma ética profissional (*professional ethos*), por um braço executivo do governo que presta contas sobre as suas ações; por uma sociedade civil forte e participativa nos assuntos públicos, sendo que todos pautam as sua ações pelo Estado de direito”.¹⁷⁴

Segundo o *World Development Report* de 1997¹⁷⁵, a boa governação pode caracterizar-se da seguinte forma:

“Os mecanismos que asseguram a boa governação implicam a existência de regras e de restrições internas (às instituições, como auditorias e independências de poderes); a possibilidade dos cidadãos fazerem comentários ou produzirem impressões sobre os serviços ou questões públicas; a existência de competição no fornecimento de serviços públicos e infraestruturas públicas aberta a operadores privados”.

A questão da participação e a possibilidade de os cidadãos serem ouvidos e as suas reivindicações tidas em conta no processo de tomada de decisão política é destacada pelo PNUD (1997). A transparência, *accountability* (prestação de contas) e a boa governação, passaram a fazer parte do léxico das instituições multilaterais, sendo aplicados nos programas de ajuda como uma condição diretamente relacionada com o grau de sucesso dos programas de desenvolvimento implementados nos países recetores.

A exigência de reforma das instituições e das políticas do estado nos países recetores passou a constituir o núcleo principal dos programas de assistência externa – com particular incidência em países saídos de conflito, onde as funções e a estrutura do Estado (“*state degree*” e “*state design*”)¹⁷⁶, tinham sido severamente afetadas pelo contexto bélico.

¹⁷² Fonte World Bank, What is governance?, ibidem.

¹⁷³ No original *policymaking*, que compreende o processo decisório, de aprovação e de implementação.

¹⁷⁴ World Bank (1994) *Governance: the World Bank Experience*.

¹⁷⁵ Fonte World Bank, What is governance?, ibidem.

¹⁷⁶ Conforme Call e Wyeth (2008).

4.1.4 A recuperação do papel do Estado em situações de pós-conflito

O Estado, após o término da missão externa de manutenção da paz, forneceria o enquadramento para a operacionalização de mecanismos pacíficos de resolução de diferendos no seio da sociedade. No entanto, os processos de *peacebuilding*¹⁷⁷ e de *statebuilding*¹⁷⁸ têm objetos e são liderados por atores com motivações e agendas distintas. O conceito de *peacebuilding* foi introduzido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros-Galli no documento Agenda para a Paz de 1992. Inicialmente conotada com a criação de condições para a assinatura de um acordo de cessar-fogo, a noção de *peacebuilding* foi trabalhada e segundo Call e Wyeth (2008:6) implica a “criação das condições para a institucionalização da paz em países saídos de conflito”. Já o conceito de *statebuilding*, apesar de segundo Call e Wyeth (2008) ser utilizado indiferenciadamente em lugar de *peacebuilding*, foi concetualizado posteriormente e decorre, como referido de um reforço das instituições e das atribuições do estado em países em situação de pós-conflito. No entanto segundo os mesmos autores os objetivos de *peacebuilding* e de *statebuilding* podem ser contraditórios, na medida em que em “processos de *peacebuilding*, liderados por atores externos, a manutenção da ordem sobrepõe-se a valores, como a justiça, a igualdade social ou a satisfação das necessidades básicas”.

A construção das estruturas do Estado, o desenho da divisão de poder¹⁷⁹ e o tipo de regime adotado, implicam escolhas políticas relativas a quem governa, ao tipo de regime político (autoritário ou democrático) e à forma como o poder será ou não distribuído entre o governo central e os governos locais. Neste ponto importa regressar ao conceito e atribuições do Estado. No conceito *strictu sensu* apresentado em Call e Wyeth (2008), o Estado é definido por três funções essenciais: 1) as instituições estatais detêm o monopólio legítimo sobre a utilização coerciva da força no território nacional, 2) têm capacidade institucional para cobrar impostos e administrar as respetivas receitas e 3) regem-se pelo princípio do estado de Direito, ou seja as leis são definidas e implementadas segundo o princípio de aplicação geral. O conceito de estado definido por Max Weber destaca a capacidade, isto é o monopólio sobre a utilização da força, aliada à legalidade, ou seja, o monopólio legítimo sobre o uso da força e o Estado de direito, como características do

¹⁷⁷ Aqui tomamos a definição apresentada por Wyeth e Call “criação das condições para a institucionalização da paz em países saídos de conflito”.

¹⁷⁸ Aqui tomamos a definição de Call e Wyeth “ações dos atores nacionais e internacionais para estabelecer, reformar ou fortalecer as instituições do Estado e as suas relações com a sociedade”. Call e Wyeth (2008:5).

¹⁷⁹ Referido como *state design* - de que forma os líderes políticos são designados e de que forma o poder é partilhado entre o poder central e o poder local.

Estado moderno, por oposição ao poder patrimonial ou poder carismático, que encontramos em sociedades tradicionais. O Estado é na aceção weberiana uma “instituição política de atividade continuada, que confere um enquadramento, um padrão para a ação dos atores, delimitando a sua atividade e conferindo um sentido às expectativas de governantes e de governados” (Weber,1983). Por outro lado o princípio da legalidade determina que o poder não é pessoalizado, ou seja não “não se obedece à pessoa em virtude do seu direito próprio, mas da regra estatutária que determina a quem e enquanto se lhe deve obedecer” (Weber 1983:20).

Rotberg (2003) ao definir o conceito de Estado falhado e Estado “enfraquecido” (*weak state*) refere que a existência do Estado se deve à capacidade de providenciar de forma descentralizada, bens políticos aos respetivos cidadãos, entre os quais figura em primeiro lugar a segurança. A segurança inclui não só a eliminação de ameaças externas, como a garantia da segurança interna e a existência de mecanismos que permitam que os cidadãos possam resolver disputas sem recurso a meios violentos. Assegurada a função da segurança, os Estados providenciam mecanismos “previsíveis, reconhecíveis e sistematizados” para a resolução de disputas no seio da sociedade, assim como fornecem quadros legislativos que regulam as normas e os costumes prevalecentes na respetiva sociedade (Rotberg, 2003). A existência destes mecanismos e dos quadros regulamentares respetivos estabelecem práticas e códigos que constituem o Estado de Direito. A essência deste último reside na previsibilidade e na institucionalização, nos direitos de propriedade e na inviolabilidade dos contratos.

A legitimidade entendida como uma derivação direta da autoridade por parte do governo em exercício, da população que governa, é uma característica importante do Estado a construir ou a reformar. No entanto para aferir o grau de sucesso nos processos de *peacebuilding*, (Cal e Wyeth, 2008) referem que o sistema político implementado não tem de ser necessariamente uma democracia de tipo liberal mas deve incluir um “mecanismo nacional sustentado para a resolução do conflito”, que encontra um sinónimo no conceito de “política participativa”¹⁸⁰, mas exclui “governos estáveis, autoritários e claramente ilegítimos”.

A legitimidade está desta forma diretamente implicada no conceito de Estado, fundadora da sua própria existência. Através do consentimento informado dos cidadãos, cabe ao Estado o monopólio sobre a utilização da força e da autoridade, a troco da provisão de bens públicos à população que governa. É importante aqui destacar o conceito de soberania *empírica*, assente na ligação existente entre os cidadãos e as instituições do Estado e a soberania *jurídica*, que assenta no reconhecimento internacional do Estado. A

¹⁸⁰ Acrescenta como definição “mecanismos através dos quais, os grupos gravosos sintam que podem expressar-se e participar ativamente no sistema político nacional” in *ibidem*, p.6

forma como ambas podem ser antagónicas é acentuada por Clapham (1996) que refere “como ao longo de trinta anos após as independências em África, os países ocidentais preferiram não interferir politicamente na esfera interna dos Estados africanos, promovendo regimes democráticos, desde que pudessem estabelecer *relações funcionais adequadas* com o governo em exercício”¹⁸¹.

A legitimidade recupera relevância com a aplicação de condicionalidades políticas nos programas de ajuda no início da década de 2000.

4.2 A ajuda – elemento fundacional da política externa chinesa

A China tem sido um provedor de ajuda externa desde a fundação da República Popular em 1949. Numa primeira fase a ajuda chinesa foi orientada para países da periferia no sentido de apoiar o estabelecimento de regimes comunistas, sendo a Coreia do Norte o primeiro país destinatário da ajuda chinesa em 1950 (Dreher e Fuchs, 2012). No contexto da Conferência de Bandung em 1955, no sentido de intensificar a solidariedade afro-asiática e de forma a contrariar o isolamento internacional propiciado pelo reconhecimento de Taiwan, a ajuda chinesa é alargada a países não comunistas como o Nepal, o Camboja e o Egipto em 1956. Nas décadas de 1960 e 1970 a ajuda chinesa difunde-se a todo o continente africano com o objetivo principal de contrabalançar a influência soviética sobre os movimentos de libertação nacional e é concedida em troca do estabelecimento de relações diplomáticas.

Nesta época destacou-se a concessão de ajuda chinesa através de apoio militar, treino e formação em guerrilha em países do Nordeste de África, nomeadamente a Argélia, a Mauritânia, o Mali, a Guiné Conacri e o Gana (Larkin, 1971). Na África Oriental, destacam-se os apoios à Tanzânia, ao Quênia e à Somália, sem esquecer o apoio ao Congo Brazzaville na África Central (Dreher e Fuchs, 2011)

Os acontecimentos políticos calamitosos ocorridos no domínio da política interna da República Popular da China, como a campanha “*Hundred Flowers*”¹⁸², em 1956 ou a

¹⁸¹Clapham (1996) refere como os apoios externos contribuíram para o estabelecimento de governos autoritários, muitas vezes favorecendo um líder que sabiam ter uma orientação pró- ocidental e favoreceria ao nível de acordos comerciais os países apoiantes externos. Refere-se a este conceito como “*the externalisation of political accountability*” dando como exemplo máximo o caso de Mobutu no Zaire, Idi Amin no Uganda (apoiado inicialmente pelo governo britânico) e Bokassa na República Centro-Africana.

¹⁸² Após um incentivo à liberdade de expressão sobre o regime político, é lançada uma campanha de repressão aos opositores, denominados como *direitistas*.

Revolução Cultural entre 1966 e 1968, não abrandaram os esforços políticos no sentido de aumentar o número de representações diplomáticas chinesas em África.

4.2.1 As décadas de 1960 e 1970

Os primeiros contatos entre a liderança da República Popular da China e os líderes de países africanos sucederam na Conferência de Bandung (ou Conferência Afro-Asiática) em 1955 (Hong Ming, 2004). Posteriormente na segunda Conferência Afro-Asiática, realizada na cidade do Cairo em 1957, a representação chinesa expressou o interesse de ter um papel ativo nas guerras de libertação em África, através do envio de um corpo de tropas voluntárias, com o intuito de exportar a revolução comunista (Larkin, 1971:14). Na primeira década de 1960 o primeiro-ministro Zhou Enlai realizou um total de três périplos com visitas de Estado a países africanos, com o intuito de oferecer assistência financeira e ajuda técnica, enunciando na visita realizada em Fevereiro de 1964, os “Oito Princípios para a Ajuda Externa Chinesa a Países Estrangeiros”¹⁸³.

É importante situar a política externa chinesa desta época, da qual a ajuda externa é parte essencial, no contexto da Teoria das Zonas Intermédias enunciada por Mao em 1947, que identifica (como referido no capítulo anterior) como zonas intermédias de influência e domínio direto, entre o campo imperialista (EUA) e a União Soviética, os países da Europa ocidental, da América Latina e da Ásia Central (Jian, 2001). Esta teoria orienta, a partir de 1960, o seu enfoque geográfico da Ásia Central - considerado o campo onde as forças norte-americanas se debateriam para cercar o poder soviético - para incluir o continente africano, os países da Europa e da América Latina. Esta alteração decorre como referido no capítulo II, da alteração ocorrida nas relações sino-soviéticas e da classificação por Mao do *imperialismo soviético* num patamar semelhante ao imperialismo norte-americano. As reivindicações territoriais soviéticas na Mongólia aliadas ao afastamento ideológico progressivo entre Mao e a liderança russa, após o discurso de Khrushchev¹⁸⁴, produziram uma reavaliação de ameaça à segurança externa chinesa, sendo progressivamente definida

¹⁸³ Doravante referido como “Princípios para a ajuda Externa” de Zhou Enlai.

¹⁸⁴ Neste discurso, perante o XX Congresso do Partido Comunista da União Soviética, o secretário geral Nikita Krushchev anuncia uma *détente* ideológica face ao Ocidente, definindo como prioritário o desenvolvimento económico russo.

uma estratégia diplomática “em duas frentes”, caracterizada pela oposição aos Estados Unidos e pela contenção da influência soviética em África.¹⁸⁵

Os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica incluem o respeito pela soberania, a não-agressão, não interferência nos assuntos internos, a igualdade e a vantagem recíproca e a coexistência pacífica. Adicionalmente os princípios apresentados por Zhou Enlai em 1964 sublinham o princípio da autonomia dos recetores, ou seja “o objetivo não é tornar os países recetores dependentes da China, mas ajudá-los no caminho da autonomia e do desenvolvimento económico independente” (Brautigam, 2009)¹⁸⁶. Em termos das características da ajuda, são privilegiados projetos que requeiram um nível baixo de investimento e produzam resultados rápidos, para que “os governos dos países recetores possam aumentar o rendimento nacional e acumular capital”. Em termos de setores nesta época foi privilegiada a construção de unidades produtivas – fábricas – sobretudo no setor agroalimentar do tipo chave na mão e infraestruturas económicas como pontes e estradas, (Brautigam, 2008)¹⁸⁷. A ideia subjacente a estes projetos era a criação de condições para a resposta a necessidades básicas como alimentação, vestuário e transportes (Chin e Frolic, 2007) através de empréstimos sem juros e empréstimos concessionais, com a possibilidade de prolongamento de prazos de pagamento, quando necessário, de forma a “aligeirar na medida do possível (as condições) para os países recetores (Brautigam, 2009, terceiro princípio).

Na concessão de ajuda é enfatizado o princípio da igualdade e do benefício mútuo, princípio que justifica a necessidade de proveniência chinesa dos equipamentos e dos materiais empregues nos projetos financiados pela ajuda chinesa. Por outro lado e em defesa do princípio da autonomia e da igualdade entre os países, os projetos chineses de cooperação implicam o envio de trabalhadores chineses para as obras de construção e de técnicos chineses para a organização de processos e início de produção nas fábricas.

A ajuda é baseada na vantagem e benefício mútuos e exclui a concessão de donativos “unilaterais”, considerados desadequados e indignos na cultura chinesa (King, 2013)¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Em Duas Frentes versus a *leaning towards one side strategy*, vigente entre 1949 e o início da década de 1960, em que a RPC contava com a União Soviética como único aliado político, estratégico e de ajuda e cooperação financeira.

¹⁸⁶ Anexo A, 4º Princípio: “Oito Princípios para a Ajuda Chinesa a Países Estrangeiros”.

¹⁸⁷ Data de 1975 a inauguração da linha de caminho-de-ferro entre o porto de Dar es Salaam na Tanzânia e a Zâmbia, considerado o projeto mais dispendioso de sempre da cooperação chinesa.

¹⁸⁸ O autor refere que o Livro dos Ritos, um manual de normas de conduta de inspiração confuciana refere que “*it is better to die a beggar, than to live like a beggar*”.

Nesta época os recursos financeiros alocados à assistência externa são consideráveis, ascendendo a 5% da despesa pública no período entre 1967 e 1976 (Brautigam, 2009). A viragem política iniciada com a mudança de liderança em 1978 tem repercussões igualmente sobre a política de assistência externa. Um relatório sobre a política de ajuda, apresentado ao Conselho de Estado em 1980, revela que a China praticara níveis de ajuda insustentáveis ao longo da década de 1970, incompatíveis com as prioridades de alocação de recursos para a esfera interna, assumidas em 1978 pela nova liderança. No relatório figura a referência à implementação de dezanove projetos com um investimento médio de 50 milhões de dólares por projeto individual no mesmo período (Brautigam, 2009).

4.2.2 A década de 1980: da ajuda à cooperação

A década de 1980 é marcada pelas reformas políticas decorrentes da morte de Mao em 1976 e pela entrada da nova liderança de encabeçada por Deng Xiaoping como Secretário-Geral do PCC em 1978. O programa de reformas económicas anunciado pelo líder chinês requer a reafecção dos recursos financeiros existentes às reformas económicas internas e a introdução da noção de maior eficiência na gestão da receita pública.

Em 1980, o Comité Central do Partido Comunista Chinês (PCC) reúne-se com o intuito de discutir a política de ajuda chinesa, decidindo que a ajuda se centrará na manutenção dos projetos existentes (as unidades de produção e as vias de comunicação) e que não seriam financiados novos projetos de envergadura semelhante (Brautigam, 2009). Nas décadas anteriores a ajuda a África fora feita com o propósito de forjar e cimentar laços com os países africanos. Independentemente da situação interna na China, a ajuda externa a África foi mantida e ampliada ao longo da década.

A reconfiguração da política de ajuda externa pela necessidade de canalizar recursos para o processo interno de reformas económicas, e o estado de deterioração da maioria dos projetos entregue na década anterior (Brautigam, 2008), orientam a reconversão e a alteração de instrumentos de implementação da ajuda chinesa. Desta forma, a cooperação centrou-se em assegurar sustentabilidade e operacionalidade aos projetos existentes, através da realização de acordos de manutenção, com efeitos quer nas fábricas chave na mão quer nas infraestruturas anteriormente construídas, associadas à deslocação de técnicos chineses para assegurar a gestão das unidades e dos trabalhos de recuperação.

Segundo Brautigam (2008) o estado de deterioração da maioria dos projetos produtivos no início da década para além de “constituir um desperdício dos escassos recursos chineses preocupava os representantes do governo na medida em que (...)

poderia ter repercussões políticas, uma vez que os projetos tinham o propósito de promover laços de amizade” (ibidem:11). Por cada três projetos chineses de cooperação construídos até 1980, um seria renovado, reabilitado ou reestruturado ao longo da década seguinte (Brautigam, 2009).

Esta alteração criou vínculos mais permanentes entre as empresas intervencionadas e as equipas de manutenção enviadas pelo Ministério da Cooperação chinês, em contradição em certa medida com o princípio da autonomia dos parceiros nos países recetores, uma vez terminado e entregue o projeto. Nesta época a cooperação é orientada para a adaptação às características do país recetor e ao setor específico de intervenção da cooperação chinesa. Em 1982, Zhao Ziyang o primeiro-ministro chinês, conotado com a ala mais liberal da equipa de Deng Xiaoping, realizou um périplo de visitas oficiais a países africanos, com o objetivo de dar a conhecer internacionalmente a natureza e abrangência do processo de reformas económicas na China¹⁸⁹. Os Quatro Princípios para a Cooperação Económica e Tecnológica, enunciados pelo primeiro-ministro Zhao Ziyang em 1982, preveem a assistência técnica; a formação de pessoal local (nas unidades produtivas); e a realização de *joint-ventures* ou parcerias, entre as empresas estatais chinesas encarregues dos projetos de cooperação, e as unidades de produção implementadas no período anterior. Estas características são inovadoras relativamente à “ajuda externa” prevista nos Quatro Princípios de Zhou Enlai, sendo de destacar a substituição do termo “ajuda” pelo termo “cooperação” no título dos documentos, como um sinal de aceitação da alteração do conceito.

A ideia na base destas parcerias residia na recuperação dos financiamentos concedidos através de acordos do tipo *debt-to-equity swap*, em que a empresa chinesa estatal ou parcialmente estatal assumia a dívida da empresa, trocando-a por uma participação no respetivo capital. Adicionalmente os acordos de assistência técnica implicaram a realização de contratos de gestão, em que os técnicos chineses assumiam a gestão das unidades, sob a forma de um contrato de *leasing*, com o objetivo de modernizar as unidades e retomar a produção.

Os acordos realizados para a manutenção das empresas construídas estabeleceram o início de uma relação comercial entre o organismo da cooperação chinesa responsável e as unidades financiadas no país de destino. Esta modalidade foi aplicada no Mali, na Serra Leoa e na Tanzânia. No caso do Mali os bons resultados da gestão chinesa à frente de uma fábrica nacionalizada de refinação de açúcar, com o aumento em 100% na produção no

¹⁸⁹ Fenby (2009) porém, refere como esta constitui uma hipótese aproveitada pelo núcleo duro dos anti-reformistas, em manter o liberal Zhao Zhiyang afastado da sede do poder estratégico chinês por um período relativamente alargado, nunca inferior a um mês. As visitas de Zhao Zhiyang ocorrerem entre Dezembro de 1982 e Janeiro de 1983.

primeiro ano de gestão chinesa, levaram o governo tanzaniano a solicitar a vinda de técnicos chineses para assumir a gestão dos restantes projetos produtivos patrocinados pela cooperação chinesa no país (Brautigam, 2009:58).

Nesta época foi acentuada a necessidade de os projetos atingirem “bons resultados económicos”, com ciclos de construção mais curtos e rápidos retornos para o país recetor, sendo mantidos os empréstimos sem juros e os empréstimos concessionais, como instrumentos de implementação da ajuda, a par da fixação de um limite máximo de financiamento por projeto individual. Por outro lado os Quatro Princípios de Zhao Ziyang destacavam a complementaridade dos interesses e pontos fortes dos países, como um objetivo orientador da cooperação: “Na cooperação económica e tecnológica com os países africanos, será dada ênfase aos pontos fortes e ao potencial de ambos os lados, tendo por base as necessidades e as possibilidades dos países recetores”.

Em 1984 a China elaborou a primeira regulamentação para o investimento externo. A análise detalhada das várias fases de abertura ao investimento no exterior, referida em Buckley et al. (2008), clarificou igualmente que o enquadramento institucional relativo ao investimento das empresas chinesas no exterior foi gradual e conheceu retrocessos, relacionados com a necessidade de manutenção das reservas em moeda estrangeira e com alterações políticas internas¹⁹⁰. Em 1991 o governo chinês lançou um primeiro fundo de apoio à atividade das empresas chinesas que pretendessem constituir *joint-ventures* em África, através de empréstimos em condições preferenciais (WPFA, 2011), privilegiando as *joint-ventures* em projetos (unidades industriais) anteriormente patrocinados pela cooperação chinesa.

4.2.3 A reforma da década de 1990: da ideologia à *Go out Policy*

Em 1992 teve início o processo de privatização das empresas do setor público na China. O processo implicou a reforma das empresas estatais, das empresas coletivas urbanas e das empresas coletivas detidas pelas autoridades locais (Dong et al., 2006) evento com repercussões nas políticas de assistência chinesas. Este processo foi mais célere segundo os autores para as empresas de menor dimensão a atuar sob a tutela das autoridades locais na China, que para as empresas estatais de maior dimensão e teve repercussões diretas sobre os projetos de ajuda externa chinesa.

As empresas que realizavam projetos para a cooperação chinesa, sob a tutela do Ministério da Cooperação e das Relações Exteriores, são privatizadas, deixando de

¹⁹⁰ A este propósito ver capítulo Três, no que refere às reformas económicas e aceitação institucional da iniciativa privada.

beneficiar de subsídios e de transferências por parte do Estado chinês. O conhecimento das práticas de negócios nos países de destino, a rede de contactos entretanto desenvolvida, nomeadamente ao nível das agências governamentais, o conhecimento do setor de atividade, das redes de distribuição e das preferências do mercado, conduziu os responsáveis destas empresas a optar pela manutenção das operações a título privado nos países de destino (Brautigam, 2009).

Por outro lado, as empresas coletivas privatizadas na China, caracterizadas maioritariamente pela produção de produtos de consumo, têxteis e vestuário¹⁹¹ de baixo preço, foram incentivadas a procurar mercados diversificados, com baixo poder de compra, com um histórico de conhecimento dos produtos chineses, de forma a fazer face à elevada competição no mercado chinês (Child e Rodrigues, 2005) Outros autores como Boisot e Meyer (2008) referem que quando os custos de expansão no mercado interno chinês ultrapassam os custos de expansão para mercados internacionais, as empresas chinesas privadas, que não beneficiam de prerrogativas estatais (tratamento preferencial) tenderão a escolher a via da internacionalização, mesmo numa primeira fase de desenvolvimento de atividade da empresa. Estas dificuldades, segundo os autores referem-se a restrições de crescimento relacionadas com protecionismos regionais, ao nível provincial e municipal, que impedem a criação de mercados alargados para as empresas, a que se somam dificuldades de acesso às tecnologias mais desenvolvidas, assim como outras limitações decorrentes do nível de desenvolvimento económico chinês¹⁹². As interferências e as restrições colocadas pelas autoridades à atividade de empresas do setor privado ou semiprivado foi determinante também segundo Child e Rodrigues (2005) na deslocalização das atividades de produção de empresas chinesas para o exterior. Buckley (2008) refere que na década de 1980, a política chinesa de investimento estrangeiro privilegiou o incentivo às empresas exportadoras chinesas; porém a partir da década de 1990 este incentivo foi conferido para a deslocalização das atividades produtivas e do investimento. Holslag (2008) referindo-se à deslocalização de empresas chinesas para a região da África Central iniciada na década de 1990, refere que apesar do baixo poder de compra local, o mercado africano é atrativo:

“Em primeiro lugar, porque a China tem uma posição forte como fornecedor de produtos e serviços acessíveis (...): produtos de menor preço, como produtos de consumo e electro domésticos de baixo preço que encontram facilmente mercado nos países africanos”.

¹⁹¹ Denominadas “*light consumer industries*” que tinham respondido às necessidades de consumo da população rural.

¹⁹² Às restrições administrativas, os autores somam as fracas condições das infraestruturas viárias, a baixa qualificação dos recursos humanos e as limitações de acesso a financiamento.

Estas empresas foram incentivadas a deslocalizar as suas operações de forma a sobreviverem à enorme competição no mercado interno chinês e a obterem vantagens da venda no mercado de destino, decorrentes do custo local dos fatores de produção ou ainda, vantagens que decorressem da existência de acordos comerciais preferenciais, facilitando a exportação para países europeus ou para os Estados Unidos. A deslocalização deu-se sobretudo no setor das “*mature industries*” de mão-de-obra intensiva, nas áreas da indústria ligeira como têxteis, marroquinaria, eletrodomésticos, e igualmente nos setores do fabrico de maquinaria, materiais de construção e produtos farmacêuticos, onde a China verificava um excesso de oferta interna. Ambos os setores, as “*mature industries*” e setores de “*light industry*” foram alvos de incentivos à exportação por parte do governo na década de 1980, passando na década 1990 a receber apoio para a deslocalização das respetivas unidades de produção. Mais tarde, a partir de 2007 o governo operacionalizou acordos para o estabelecimento de oito Zonas Económicas Especiais (ZEE) em seis países africanos nomeadamente a Zâmbia, as Maurícias, o Egito, a Etiópia, a Nigéria e a Argélia, inspiradas pelo princípio que caracterizou a criação das Zonas Económicas Especiais na China na década de 1980, no que refere a benefícios fiscais e concessões ou aquisições de terrenos em condições muito favoráveis para os investidores estrangeiros. As Zonas Económicas Especiais foram desenvolvidas inicialmente por empresas privadas chinesas, sendo, entre estas, são de destacar empresas sob a tutela das autoridades municipais ou provinciais chinesas. Por vezes os acordos de instalação incluíram o desenvolvimento de infraestruturas viárias de apoio por parte das autoridades dos governos recetores. O investimento está habitualmente circunscrito a empresas chinesas (Brautigam et al., 2010), apesar de no caso da Zâmbia, do Egito e da Nigéria, incluir parcerias entre empresas chinesas e empresas locais.

O âmbito das empresas constituídas é variável e oscila entre a exploração de recursos naturais (como as minas de cobre na Zâmbia) e a articulação em *clusters* de atividade como têxteis e vestuário, montagem de automóveis, fabrico de eletrodomésticos e montagem de automóveis.

As ZEE são desta forma uma modalidade de facilitação do investimento privado e semiprivado chinês em África, tendo ocorrido em países com um histórico de antiguidade de relacionamento com África como o Egito, a Argélia, a Etiópia e as ilhas Maurícias, a que acresce um historial de influência ideológica (Zâmbia e Etiópia) e de investimento chinês (Nigéria).

Para ilustrar as diversas fases e tipologias da cooperação chinesa, Brautigam (2009) dá o exemplo de uma fábrica de produção de um medicamento anti malárico na Tanzânia, que reflete as várias fases da cooperação chinesa em África. O Ministério da

Cooperação chinês construiu uma fábrica de vacinas para o exército da Tanzânia no período maoísta; em 1997 a fábrica foi reativada através de uma *joint-venture* com o Centro de Novas Tecnologias da província de Shaanxi na China, que investiu 3 milhões de dólares na modernização e recuperação da fábrica; e em 2006 a quota pertencente à contraparte chinesa foi adquirida por um empresário privado chinês do setor, que pretende expandir as suas operações para África, incluindo a produção local.

Em todas as fases o Estado chinês teve um papel preponderante na facilitação da entrada de financiamento originário da China para a recuperação da fábrica assim como apoio à realização de adjudicações no mercado local.

Em 1991 teve lugar uma conferência nacional de alto nível para discutir a reforma da política de ajuda chinesa (Brautigam, 2009:81) e em 1995 o Estado estabeleceu novas diretivas. Partindo da experiência dos primeiros contratos de gestão e parcerias em África e da experiência própria enquanto recetor da cooperação japonesa, o governo chinês estabelece um mandato claro ao Ministério do Comércio (MINCOM) em 1995, no sentido de articular a ajuda a África com o comércio e com o investimento. Este mandato vinculou o Departamento de Ajuda Externa, uma agência interministerial com representantes do Ministério dos Negócios Estrangeiros, das Finanças, e do Comércio criado no decurso da referida conferência, com o propósito de coordenar e implementar a ajuda externa chinesa.

O documento emitido pelo Conselho de Estado que clarifica o mandato do Ministério do Comércio em 1995 sobre a assistência externa identifica três áreas prioritárias para a cooperação chinesa: em primeiro lugar, o incentivo à constituição de parcerias/*joint-ventures* nos setores industrial e agrícola entre empresas chinesas e locais; em segundo lugar, o apoio à criação de fábricas de montagem nos setores automóvel e de motorizadas, que impliquem a importação de peças e equipamento da China - forma de garantir o vínculo à China, beneficiando das vantagens concedidas à produção local ao abrigo de leis de substituição de importações; e em último lugar, o investimento no setor da extração de recursos naturais e minerais (Brautigam, 2009).

Em 1994 foram criados três bancos - o *China Development Bank*, *China Export - Import Bank* e o *China Agricultural Development Bank* - que contrariamente à diretiva para que os bancos estatais chineses operassem de acordo com princípios de mercado - são orientados para o financiamento de operações no exterior, de acordo com diretivas políticas. A alteração do mandato do Ministério do Comércio, subscrevendo a este órgão as principais competências de implementação e coordenação da ajuda externa (definidas no âmbito do Comité Central do PCC) e a criação dos três *policy banks*, constituíram as principais reformas da ajuda externa chinesa, simbolizando ao nível institucional a interligação da política de ajuda com objetivos comerciais, relacionados com o investimento e procura de recursos estratégicos

Ao circunscrever a ajuda externa à área de competências do Ministério do Comércio, retirando a tutela sobre a área da ajuda externa ao Ministério da Cooperação e Relações Externas, o governo acentuou e assumiu a predominância de interesses comerciais e estratégicos na condução da sua política de ajuda externa. Em paralelo os bancos criados passaram a servir de apoio à estratégia de alocação seletiva de fundos do governo chinês. Em particular o Eximbank, cujo acionista é o Conselho de Estado chinês, é o banco que segundo o *White Paper on Foreign Aid*, tem como missão a concessão de empréstimos em termos preferenciais, aos países recetores dos projetos chineses.

4.2.4 A década de 2000: o aprofundamento da cooperação multilateral e bilateral

É em 2001 que a liderança chinesa anuncia a *Go Out Strategy*, destinada a impulsionar o investimento e a deslocalização de atividades das empresas chinesas no exterior. Esta estratégia surge da necessidade de procura de recursos energéticos e da internacionalização das empresas chinesas, decorrente em parte da acumulação de um *superavit* em divisas estrangeiras e que condiciona igualmente a procura de novos mercados (Ilhéu, 2010)¹⁹³.

A ajuda é desta forma concebida como uma forma de facilitar o acesso a ativos energéticos estratégicos com destaque para o petróleo e a assinatura de contratos no setor da construção, a serem adjudicados a empresas chinesas, com o móbil de resolver o excedente de reservas financeiras e de oferta de mão-de-obra na China.

Em 2000 é constituído, conforme referido no capítulo anterior, o FOCAC, um fórum multilateral de alto nível realizado de três em três anos, tendo sido a primeira reunião realizada em Pequim. Deste encontro resultou a Declaração de Pequim que refere como objetivo “o estabelecimento de uma nova ordem internacional (política e económica) justa e equitativa é indispensável à democratização das relações internacionais e à efetiva participação dos países em desenvolvimento nos processos internacionais de decisão”¹⁹⁴ e que apelou à cooperação Sul-Sul para a realização deste objetivo. Na cimeira de 2006 realizada novamente em Pequim, o presidente chinês Hu Jintao assumiu o compromisso de duplicar a ajuda chinesa a África até 2009¹⁹⁵, em conceder 3 mil milhões de dólares em

¹⁹³ A procura de outros mercados, face à quebra de margens no mercado chinês e a necessidade de aquisição de competências e conhecimentos pela aquisição de ativos no estrangeiro, são igualmente referidas como motivações para o incentivo à internacionalização das empresas chinesas, referenciada na *Go Out Policy*.

¹⁹⁴ Beijing Declaration of the Forum on China-Africa Cooperation, disponível em <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t157833.htm>.

¹⁹⁵ Sem no entanto especificar qual o valor oficial da ajuda chinesa em 2006.

créditos preferenciais nos três anos seguintes, a par de dois milhões de dólares em créditos à exportação aos países em desenvolvimento.

Em Janeiro de 2006 o Conselho de Estado publicou o documento *China's Africa Policy*, com o propósito de clarificar os objetivos da política chinesa para África, assim como as áreas de atuação e as modalidades de cooperação na vertente política, económica, da educação, da saúde, da ciência e na vertente social. O documento acentuou a disponibilidade por parte das instâncias políticas chinesas em colaborar com os países africanos ao nível das instituições multilaterais, nomeadamente a ONU, no sentido de “apoiarem mutuamente as propostas justas e razoáveis e continuarem o apelo junto da comunidade internacional para conceder mais atenção a questões relacionadas com a paz e o desenvolvimento em África”(China's African Policy). Na vertente política o documento propõe um aprofundamento da cooperação ao mais alto nível, com a realização de visitas frequentes de chefes de Estado e concertação de posições internacionais no que se refere a “soberania, integridade territorial e direitos humanos”. O documento sublinha a importância do continente africano na política externa da República Popular da China, A par da identificação de uma história comum, caracterizada pela emancipação internacional e pela antiguidade do intercâmbio entre as duas regiões, o documento refere a oportunidade do aprofundamento da cooperação e intercâmbio nas diversas dimensões, incluindo o comércio bilateral, a cooperação económica e a consulta e coordenação relativa a questões internacionais.

Na vertente económica foram propostas várias modalidades de cooperação, ao nível da isenção de direitos para determinados produtos provenientes de países africanos, na área agrícola, nas infraestruturas (incentivos às empresas chinesas na construção e alargamento dos contratos) e na área dos recursos naturais. Foram ainda referenciadas intenções de perdão e alívio da dívida; de assistência económica (aumento da ajuda sem condicionais políticas) e de cooperação multilateral no que toca ao “estabelecimento de um sistema comercial multilateral mais justo e racional e conferir maior projeção às vozes dos países em desenvolvimento no processo de decisão nas temáticas financeiras internacionais”. O interesse estratégico na área dos recursos naturais foi sublinhado no trecho seguinte do documento:

“The Chinese government encourages and supports competent Chinese enterprises to cooperate with African nations in various ways on the basis of mutual benefit and common development, to develop and exploit rationally their resources”.

O documento acentuou a temática do desenvolvimento comum, as especificidades da cooperação Sul-Sul em termos de concertação de posições internacionais e a

oportunidade e a adequação da cooperação chinesa às *circunstâncias específicas* dos países africanos em áreas como a agricultura, as infraestruturas e o comércio.

O ano de 2006 constituiu um ano de viragem no âmbito e aprofundamento das relações sino-africanas formalizadas quer no documento *China's African Policy*, quer na terceira cimeira do Fórum para a Cooperação China-África em Pequim.

Em abril de 2011 o Conselho de Estado chinês publicou o documento *White Paper on Foreign Aid*, (WPFA, 2011), onde pretende clarificar as atividades que o governo considera abrangidas pela sua política de ajuda, as modalidades de assistência, os setores privilegiados, a distribuição geográfica, e os montantes acumulados de ajuda concedidos pela China até 2009. Apesar de o governo chinês participar num grupo de estudo conjunto sobre a ajuda no seio do CAD, o *China-DAC Study Group*, e de se ter feito representar nos Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda realizados em Paris (2005), Accra (2008) e Buzan (2011), o governo chinês não aplica os critérios da OCDE para a classificação da sua ajuda, nem publica de forma sistemática os valores adjudicados à sua cooperação externa.

O *Whitepaper on Foreign Aid* é uma tentativa de resposta às críticas da comunidade internacional sobre a falta de transparência da cooperação chinesa e constitui um contributo no sentido de esclarecer quais as atividades financiadas sob a classificação de ajuda, tal como entendida pelo governo chinês. Em paralelo especifica o contexto histórico de evolução da ajuda chinesa a África e os distintos instrumentos de ajuda praticados pela cooperação chinesa até 2009.

A inclusão do termo “*foreign aid*” (ajuda externa) na denominação do documento foi recebida pela comunidade de doadores denominados “tradicionais”, como um sinal de pretensão por parte da China de alinhamento e de harmonização da sua cooperação económica em África, com os princípios que norteiam a concessão e a declaração dos fluxos de ajuda dos países que constituem o CAD.

4.2.4.1 O White Paper on Foreign Aid: modalidades, sectores e áreas geográficas

Segundo o WPFA a China utiliza três instrumentos de ajuda - donativos, empréstimos sem juros e empréstimos concessionais ou preferenciais - correspondendo os donativos a cerca de 40% dos montantes totais de ajuda acumulada até 2009. Brautigam (2009), numa estimativa da evolução da APD chinesa entre 2001 e 2009, a partir da análise do orçamento nacional do Estado chinês, conclui que os donativos e empréstimos sem juros se mantêm a um nível constante, enquanto os empréstimos concessionais aumentaram entre 2005 e 2009, de 883 para 2,7 mil milhões de dólares. Em 2009 os empréstimos concessionais

constituíam aproximadamente um terço dos desembolsos feitos a título de ajuda pela China a África.

Os donativos, segundo o WPFA são normalmente dirigidos a infraestruturas sociais como hospitais, escolas, habitação social, fornecimento de água, cooperação na área dos recursos humanos, assistência técnica, donativos em géneros e ajuda humanitária de emergência. Em termos de objeto não há qualquer referência no documento sobre a relação entre ajuda e *redução da pobreza* ou entre ajuda e *países pobres*. No caso dos donativos não é feita qualquer alusão à relação entre esta modalidade de ajuda e o nível de rendimento do país recetor. Pelo contrário, quanto aos empréstimos sem juros, é feita a ressalva de que são dirigidos a países com “boas condições económicas”, aplicados no financiamento de obras públicas de média envergadura e têm habitualmente um prazo de pagamento de vinte anos, acrescidos de 5 anos de carência. Segundo Guérin (2008) estes empréstimos nem sempre são reembolsados.

Os empréstimos concessionais aos governos dos países, que caem sob a alçada do Eximbank, são normalmente aplicados em projetos de construção de infraestruturas económicas e industriais de média a grande dimensão como barragens, pontes, estradas, caminhos-de-ferro e redes de comunicações. Segundo o WPFA, até ao ano de 2009¹⁹⁶, os empréstimos preferenciais têm sido canalizados sobretudo para infraestruturas viárias, de comunicações e rede elétrica, denominadas infraestruturas económicas (61%). Os restantes setores financiados através de empréstimos preferenciais eram o setor de produção industrial, o setor dos recursos naturais e da produção agrícola, absorvendo respetivamente 16,1%, 8,9% e 4,3% do total de empréstimos preferenciais concedidos.

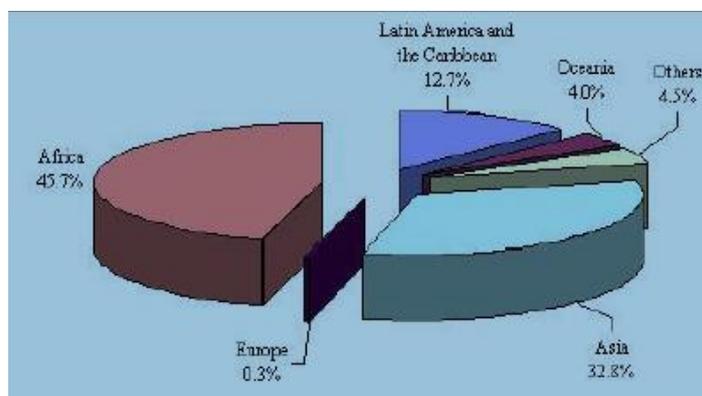
Segundo a mesma fonte, entre 1954 e 2009, a China acumulou um *stock* de ajuda externa no valor de 256 mil milhões de *yuans*, correspondente a 36 mil milhões de dólares, dos quais 17 mil milhões de dólares, o equivalente a 45,7%, teriam sido canalizados para o continente africano.

Lum et al. (2009) consideram que somente entre os anos de 2002 e 2007, a ajuda externa chinesa a África atingiu um valor de 32 mil milhões de dólares. Os autores partem no entanto de uma definição de “ajuda externa” que inclui os investimentos realizados pelas empresas chinesas, sob o patrocínio do Estado chinês, na medida em que “são assegurados através de acordos oficiais bilaterais, não implicam riscos financeiros reais para as empresas chinesas envolvidas e não resultam na propriedade chinesa de ativos no estrangeiro.” Esta definição é obviamente discutível e oposta ao conceito de APD emanado do CAD e tomado como padrão de referência neste trabalho e que implica uma

¹⁹⁶ É importante notar que os empréstimos preferenciais só foram adotados em larga escala pela cooperação chinesa, com a criação do Eximbank em 1995.

transferência oficial e unilateral de fundos entre doador e recetor, realizada em condições preferenciais para o recetor e que não comporta a promoção comercial explícita do doador.

Figura 4.1 Repartição geográfica da ajuda chinesa entre 1954 e 2009



Fonte: White Paper on Foreign Aid, 2011

Por outro lado, o próprio conceito de “*state sponsored investment*” descrito em Lum et al. (2009)¹⁹⁷ tem conhecido evoluções recentes e ultrapassa atualmente o âmbito descrito pelos autores.

Em termos de padrões de APD por zonas geográficas, Lum (2009) regista uma diferença de padrão entre “ajuda externa” chinesa na América Latina, em África e no Sudeste Asiático entre os anos de 2002 e de 2007. Na América Latina predominam os investimentos patrocinados ou facilitados pelo Estado no setor dos recursos naturais (90%). Em África cerca de metade dos fluxos (55%) são empréstimos concessionais do Eximbank aos governos para a construção de infraestruturas, e cerca de 28% dos fluxos são constituídos por investimento no setor extrativo. No Sudeste Asiático são predominantes os empréstimos sem juros para construção de infraestruturas (42%) seguidos pelos investimentos no setor extrativo, que representam 31% dos fluxos.

A predominância de empréstimos preferenciais na ajuda externa aos governos dos países em África, orientados para o setor de construção de infraestruturas, decorre da falta de investimento crónica no setor das infraestruturas económicas. Preterido desde a década de 1990 pelos doadores internacionais, que passaram a privilegiar o financiamento de infraestruturas sociais e a capacitação institucional, o desenvolvimento do setor das infraestruturas no continente careceria de um investimento de 67,9 mil milhões de dólares

¹⁹⁷ Veja-se o caso da aquisição por parte da empresa chinesa “*Three Gorges*” de 21,35% de capital da empresa EDP, correspondente à quota detida pelo Estado português na empresa, tornando-se desta forma no acionista maioritário.

até 2020¹⁹⁸. Dos 93,9 mil milhões de dólares de compromisso de ajuda bilateral dos países do CAD em 2012, somente 17,1 mil milhões de dólares foram orientados para o setor das infraestruturas económicas, com menos de 10% das verbas orientadas para o setor dos meios de transporte e de comunicações e menos de 5% dos fluxos de ajuda para o setor da produção e distribuição de energia.

Quadro 4.1 APD por setores dos países do CAD em 2012

Setores		Dotação (em 2012 em biliões de dólares)	Por subsectores (em biliões de dólares)	Banco mundial (em % do total)	Bancos regionais de desenvolvimento (em % do total)
Infraestruturas sociais	Educação, saúde, fornecimento de água e saneamento, governo e sociedade civil, segurança, outras infraestruturas sociais.	40,5	Educação 8,2. Saúde 5,2 Governo e sociedade civil 12,3, outras infraestruturas sociais 2,1	40,3	31,4
Infraestruturas económicas	Meios de transporte, meios de comunicação, produção e distribuição de energia; setor financeiro e bancário;	17,1	Meios de transporte 8,2 Energia 5,9 Outros 3,1	Total 33,8 % Transportes e comunicações 15,9	Total 45,8 Transportes e comunicações 15,6
Setores produtivos	Setor primário (agricultura, florestas e pescas); indústria, setor extrativo; construção, turismo, política comercial e de ajustamento comercial	7,6	Agricultura 5,5 Indústria 1,4 Comércio e Turismo 0,7	12,6	6,8
Multisetorial	Projetos que compreendem distintos setores incluindo conservação do ambiente, projetos de desenvolvimento rural ou urbano, educação ou formação multisetorial e pesquisa.	9,7		9,8	9,1
Ajuda em géneros e ajuda geral a programas		3,1		0,2	4,1
Alívio da dívida		2,6		0	0,4
Ajuda humanitária		8,1			2,1
Outra		5,2			0
Total		93,9			

Fonte: OECD Aid by sector, *OECD Development Report 2012* e DAC *Statistical Reporting Directives*, Nov 2010, OECD

Esta tendência é contudo menos prevalecente entre as instituições multilaterais de financiamento ao desenvolvimento, nomeadamente o Banco Mundial e Bancos Regionais de Desenvolvimento, que alocam respetivamente 33% e 45,8% do financiamento a infraestruturas económicas (OECD, 2012), com 15,9% e 15,6% dos fundos canalizados para o financiamento do setor dos meios de transporte e do setor de comunicações respetivamente.

¹⁹⁸ Com base na avaliação de necessidades constante no *Programme for Infrastructure Development in Africa*, Commonwealth Business Council.

4.3 A ajuda tradicional, a ajuda chinesa e os novos “provedores de ajuda ao desenvolvimento”: distintos princípios e contextos

4.3.1 A evolução do conceito de Ajuda Pública ao Desenvolvimento

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) tal como definida pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE em 1972, implica a “transferência de recursos (fluxos) para países em desenvolvimento e instituições multilaterais por agências oficiais, incluindo departamentos centrais e governos locais, ou pelas suas agências executivas, que obedecem aos seguintes critérios: 1) são administradas com o objetivo de promover o desenvolvimento económico e o bem-estar dos países em desenvolvimento, 2) são por natureza concessionais, apresentando um elemento de perdão ou de donativo de um mínimo de 25%, tendo em conta uma taxa de desconto de 10% (OCDE, 2014; Riddell, 2007).

A APD implica a transferência de recursos entre Estados, incluindo departamentos ou agências governamentais, ou entre Estados e agências multilaterais. Os instrumentos através dos quais a APD é concedida são os donativos, os empréstimos concessionais e a assistência técnica. Por outro lado a ajuda deve ser concessional por natureza, o que significa, no caso de financiamento, que a taxa de juro aplicada ao empréstimo, assim como o período para pagamento (incluindo o período de carência), deverão ser preferenciais, numa proporção mínima de 25%, relativamente a financiamentos negociados em condições de mercado. A taxa de juro utilizada como referência para a classificação das condições preferenciais, de 10%, está desatualizada, o que permite que muitos empréstimos classificados como APD sejam na realidade concedidos a taxas de mercado ou superiores às de mercado (Brautigam, 2011)¹⁹⁹. Francisco (2008) acresce a esta definição que o grau concessional de um empréstimo implica um elemento de perdão implícito de um mínimo de 25% e que este último se entende “pela diferença entre o valor nominal (do empréstimo) e o valor atualizado²⁰⁰ do serviço da dívida a pagar durante o período de vida do mesmo, expresso em percentagem do valor nominal”. O mesmo autor refere que há uma relação positiva entre o elemento de perdão implícito (concessionalidade), o período de carência e o

¹⁹⁹ Outros autores confirmam esta discussão. Ou seja a definição de concessionalidade prevista pelo CAD permite que um empréstimo tenha um grau de concessionalidade superior a 25%, sendo classificado e incluído como Ajuda Pública ao Desenvolvimento, e na realidade incluir uma taxa de juro que pode ser o dobro da aplicada pela Banca Comercial. Refira-se igualmente que a taxa de desconto unificada utilizada como referência para os financiamentos do FMI a países de baixo rendimento é atualmente de 5%.

²⁰⁰ O que significa segundo Francisco (2008) que o valor é “calculado a uma taxa de atualização anual fixa de 10%”.

período total de reembolso do empréstimo (Francisco, 2008). A desatualização da taxa de referência utilizada para a determinação do grau de concessionalidade da APD já foi discutida no seio dos países do CAD, gerando subsidiariamente discussões sobre a possibilidade de reformulação do conceito de Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Sobre a questão da concessionalidade em particular, não se verificou entre os doadores o consenso necessário para aprovar alterações. Segundo Francisco (2008), entendeu-se que para os recetores, o período de pagamento de um empréstimo, ou seja os prazos, são economicamente mais relevantes que as taxas de juro. Na ótica dos doadores segundo o mesmo autor, considerou-se importante a manutenção de taxas de referência elevadas, porque refletem mais fielmente o custo de oportunidade para os doadores, caso realizassem estes investimentos na sua própria economia. Em terceiro lugar a aplicação de uma taxa de referência variável, que acompanhasse as variações das taxas de juro de mercado, poderia criar problemas de inconsistência estatística na contabilização dos fluxos de APD, ao incluir e retirar os fluxos da classificação de APD de acordo com a descida ou a subida das taxas.

Quanto ao objeto, as transferências efetuadas a título de APD, devem ter como fim o “*desenvolvimento e o bem-estar no país recetor*”. No entanto a definição de desenvolvimento e em última instância o que deve ser incluído e excluído da Ajuda ao Desenvolvimento, tem sido discutido e definido sobretudo *entre* a comunidade dos doadores e raramente *em articulação* com os países recetores (Riddell, 2008). Desta forma a definição do fim a que se destina a ajuda e a conformidade ou não das transferências aos critérios que definem a APD, dependem em larga medida da discricionariedade dos doadores. A este propósito Richard Manning, no quinquagésimo aniversário do CAD²⁰¹ (OECD, 2011), insistia no sentido de discutir e acordar entre os doadores e os novos provedores de financiamento para o desenvolvimento, o que deve ou não ser contabilizado como Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Adicionalmente Manning (2011) refere a necessidade de rever o conceito e a forma como tem sido implementado o critério da concessionalidade pelos países membros do CAD, identificando critérios de base que permitam a classificação, a mensuração e a publicação dos fluxos provenientes dos novos provedores de financiamento para o desenvolvimento²⁰².

²⁰¹ Em OECD (2011). Richard Manning foi presidente do CAD entre 2003 e 2008.

²⁰² Neste contexto destaca em particular fluxos que são aplicados em áreas mais genéricas que o bem-estar e o desenvolvimento económico do país recetor (como sustentabilidade ambiental) assim como fluxos que têm em conta o interesse mútuo de doadores e recetores. Quanto à concessionalidade, destaca a importância no acordo de critérios para a mensuração de fluxos oficiais destinados ao desenvolvimento, ainda que não cumpram o critério da concessionalidade definido pelo CAD.

O CAD elabora um anexo denominado “*Statistical Report Directives*” onde esclarece os conceitos e termos de referência a utilizar nos relatórios nacionais elaborados pelos países doadores anualmente para a organização, assim como especifica os grandes setores financiados pela ajuda, a saber Infraestruturas Sociais, Infraestruturas Económicas, Setor Produtivo e Multissetorial, Ajuda em Géneros, Alívio da Dívida e Ajuda Humanitária, que se dividem por sua vez em trinta e sete subsectores (Ver Quadro 4.1).

As operações de manutenção da paz, iniciadas a partir de meados da década de 1990, com posterior intervenção dos doadores ao nível de construção ou reconstrução do Estado, resultaram na inclusão de atividades decorrentes destas operações como APD. Desta forma a monitorização de eleições, o treino de forças de segurança civis, a reabilitação de soldados desmobilizados e a entrega de armas e desminagem²⁰³ passaram a incluir o leque de atividades financiadas a título de Ajuda Pública ao Desenvolvimento. O fornecimento de equipamento militar e serviços relacionados são expressamente excluídos do âmbito da APD. Contudo o apoio a programas culturais e sociais no país de destino, como o patrocínio a museus, bibliotecas, escolas de música e artes e o apoio a instalações desportivas é contabilizado como APD, desde que não direcionado para a promoção do país doador. Adicionalmente, desde 2004 que a APD passou a incluir o perdão da dívida - perdão total, reescalonamento, conversões, refinanciamento – abrangendo mesmo a dívida decorrente de empréstimos não classificados como APD, ou seja empréstimos comerciais bilaterais (Riddell, 2008).²⁰⁴ O CAD tem definido largamente as práticas assim como as formas de monitorização da ajuda ao desenvolvimento. Contudo, conforme referido anteriormente, apesar dos esforços no sentido da redefinição de APD, os fluxos que cabem sob esta classificação dependem em larga medida da discricionariedade dos doadores, desde que reúnam um conjunto de requisitos – os fluxos devem ser preferenciais; ocorrerem entre Estados ou entre Estados e agências multilaterais de desenvolvimento e os fluxos transferidos devem ser aplicados no desenvolvimento do país recetor.

4.3.1.1. Diferentes princípios

Na perspetiva dos doadores ocidentais a ajuda ao desenvolvimento é concebida como um dever moral dos países desenvolvidos face aos países menos desenvolvidos, com o objetivo de diminuir a desigualdade entre as nações²⁰⁵. Este argumento foi veiculado no Relatório

²⁰³ No caso de Angola é significativo o treino e equipamento da polícia nacional coordenada pela cooperação espanhola (AECID – AG Española para la Cooperación Internacional y Desarrollo).

²⁰⁴ OECD, s.d. “Is it ODA?”, disponível em www.oecd.org/dac/stats.

²⁰⁵ Este argumento foi utilizado no Pearson Report de 1969. Alguns autores referem o dever da ajuda, entre os países europeus, como uma prática compensatória relativamente ao colonialismo.

Pearson, publicado em 1969, e que apelava ao aumento dos níveis de ajuda, sublinhando a importância da ajuda aos países em desenvolvimento no contexto de pós-colonialismo, na medida em que “constituía uma oportunidade histórica de fazer a diferença relativamente às perspetivas do mundo subdesenvolvido” (Riddell, 2008). O Relatório Brandt em 1980 originalmente intitulado *North-South: A Programme for Survival*, apela ao aumento dos níveis de ajuda (para 0,7% do PIB em 1985 e para 1% em 1990) em nome da defesa de interesses comuns, acentuados pela interdependência decorrente da globalização, entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Entre o final da década de 1960 e o início da década de 1980 observou-se a passagem do entendimento da ajuda (pelo menos do ponto de vista teórico) como um dever moral dos países desenvolvidos face aos países menos desenvolvidos, com uma componente compensatória relativamente ao passado colonial, para um entendimento que enfatiza a importância da ajuda em nome do interesse comum, tornado inevitável num mundo globalmente interdependente.

O desenvolvimento tem sido o objeto da ajuda – com uma abordagem que privilegia ora o crescimento económico, ora a redução da pobreza. A preponderância dos doadores na definição da agenda do desenvolvimento decorre da unilateralidade e univocidade presente na relação entre doador e recetor e que, não implicando reciprocidade, resulta numa relação social caracterizada pela desigualdade. A ajuda externa tem sido analisada segundo Mawdsley (2011) à luz da teoria da dádiva de Marcel Mauss, que postula que o dom – o ato de dar, receber e retribuir - é uma categoria constitutiva das relações sociais e, em simultâneo, uma modalidade de distribuição de recursos, equiparável às trocas comerciais e à redistribuição, seja de bens políticos ou sociais (cargos, assistência) entre um governante e governados. Hattori (2003) analisou o papel da ajuda nas relações entre Estados, à luz da teoria do dom de Mauss e concluiu que a ajuda, no elemento de donativo de que é composta, constitui uma dádiva onde não há lugar à reciprocidade (“*unreciprocated gift*”) estabelecendo uma relação desigual entre as partes. Estando as normas de reciprocidade indefinidamente suspensas, a relação social criada implica superioridade do lado do doador e inferioridade do lado do recetor, resultado da “condição de desigualdade material entre ambos”, e resultando na prática e eufemisticamente numa relação de dominação simbólica (Mawdsley, 2011).

Esta relação constitutiva desigual, dominada e imposta pelos doadores, só começa a ser alterada concetualmente com a implementação dos *Poverty Reduction Papers* em 1990, que implicaram a definição, por parte dos governos dos países recetores, de estratégias nacionais de redução da pobreza. Em 2005, na Conferência de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, é identificada a importância da “*national ownership*”, a apropriação por parte dos governos das respetivas estratégias de desenvolvimento, o que implica a definição de

políticas, de prioridades e de as formas de implementação por parte das autoridades nacionais dos países em de desenvolvimento.

4.3.1.2 As boas práticas da ajuda

Easterly e Pfutze (2008) destacam a importância das *boas práticas* e da transparência da ajuda entre os países doadores, na medida em que (segundo a teoria do agente principal) cabe aos cidadãos destes países o escrutínio sobre as políticas de ajuda, nomeadamente a seleção dos países a ajudar, segundo os critérios da democracia, da boa governação e da redução de pobreza.

A importância da pressão da opinião pública e de organizações da sociedade civil sobre as políticas de ajuda dos países doadores radica no facto de os beneficiários dos programas de ajuda nos países recetores não terem forma de exercer influência política direta sobre o comportamento das organizações de desenvolvimento. Esta característica está presente na população dos países democráticos, enquanto beneficiária direta das burocracias governamentais, com capacidade de influenciar o comportamento dos departamentos que implementam a ajuda.

Neste contexto Easterly e Pfutze (2008) referem a importância das “boas práticas” e da transparência nas práticas de ajuda seguidas pelas agências, bilaterais e multilaterais, de ajuda ao desenvolvimento no que se refere ao funcionamento, aos custos de operação e à forma como é efetuada a seleção dos projetos apoiados²⁰⁶. Ou seja, os governos dos países doadores respondem perante o respetivo eleitorado nacional sobre a utilização dos fundos públicos transferidos a título de ajuda, e não perante os beneficiários dos programas, cabendo aos primeiros (como agentes principais) a responsabilidade de monitorização das políticas de desenvolvimento dos respetivos estados. Nos países doadores democráticos, o fato de os cidadãos nacionais serem os destinatários diretos das políticas públicas dos respetivos governos, confere-lhes poder de, através do voto exercerem influência sobre as “burocracias governamentais” (Easterly, 2008).

Os autores referidos realizaram um estudo extensivo abrangendo agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento, entre as quais agências do Banco Mundial e da ONU e bancos regionais de desenvolvimento, relativamente ao desempenho em determinados parâmetros que incluíam a transparência, a especialização da ajuda, a seleção dos recetores, o tipo de canais utilizados e os custos da ajuda concedida *vis-à-vis* os custos

²⁰⁶ O autor apresenta a teoria do agente principal que a população dos países democráticos, enquanto beneficiária direta das burocracias governamentais, tem capacidade de influenciar o comportamento dos departamentos governamentais.

administrativos e operacionais das agências. Estes parâmetros foram especificados, identificando boas práticas na concessão de ajuda.

Segundo os autores, a agência de APD “ideal” deveria ser transparente relativamente aos respetivos custos de funcionamento (*overhead costs*), especificando detalhadamente os custos operacionais das atividades, isto é despesas administrativas e relativas a salários de funcionários e colaboradores. Em segundo lugar as boas práticas aconselham que as agências não se dispersem por distintos tipos de ajuda (ao desenvolvimento, humanitária, assistência médica) em distintos setores (educação, desenvolvimento rural). Ao nível dos países, o princípio da *especialização* sublinha a necessidade de as agências se concentrarem num número limitado de países. Em terceiro lugar, segundo o princípio da *seletividade*, a ajuda deveria ser afetada aos países mais pobres e deveria premiar países com regimes democráticos e não autoritários. Em quarto lugar a ajuda deve privilegiar a *eficácia* i.e. ser orientada para os destinatários dos projetos e para cumprir os objetivos para os quais foi concebida, por exemplo aumentar o índice de acesso a cuidados de saúde primários num determinado país ou contribuir para a produção e acesso ao mercado de agricultores de subsistência. Quanto aos canais utilizados, a ajuda ligada, a assistência técnica e a ajuda alimentar são considerados pelos autores, canais/instrumentos pouco eficazes de implementação da ajuda, na medida em que ligam a ajuda diretamente a aquisições ao país doador, cerceando a opção de escolha de fornecedores ou prestadores de serviços no país recetor.

Relativamente à *transparência*, os autores concluem que as agências multilaterais, em particular as agências das Nações Unidas foram as que revelaram os piores índices de transparência, apresentando dificuldades ou não fornecendo qualquer resposta quando inquiridas através de questionário sobre os respetivos custos operacionais. Neste contexto as agências bilaterais de desenvolvimento, com distintas gradações, apresentaram o maior nível de transparência sobre as respetivas atividades, quer através de relatórios de atividades disponibilizados nos respetivos *websites*, quer através de resposta direta ao questionário efetuado para o estudo.

Sobre a especialização os autores referem os diversos níveis de autoridade e de burocracias no que diz respeito à implementação da ajuda ao nível bilateral (referindo o caso extremo dos Estados Unidos que apresentam cinquenta agências distintas encarregues de aplicar programas de ajuda ao desenvolvimento). Adicionalmente o montante de ajuda disponível não é diretamente proporcional à concentração de ajuda em determinados países, o que significa que mesmo agências de desenvolvimento com pequenos orçamentos apresentam um nível de fragmentação extremo. À exceção de Portugal, Grécia, Bélgica e o *Internacional Development Bank*, ao nível multilateral, as agências doadoras observadas apresentam um índice de dispersão geográfica da ajuda

superior a 10% da sua ajuda total²⁰⁷. O índice de dispersão da ajuda em termos de setores é menor ao verificado entre países.

Em termos de seleção dos recetores, Easterly e Pfutze (2008) referem que a percentagem de APD dirigida aos países mais pobres não aumentou desde a aplicação das políticas orientadas para a redução da pobreza da década de 1970, tendo o redireccionamento da ajuda sido realizado pela alteração na distribuição de fluxos entre os países mais pobres²⁰⁸, e não pela transferência de recursos de países de médio rendimento para países mais pobres. Por outro lado, cerca de 80% da ajuda tem sido direccionada para países com restrição ou total limitação de liberdades políticas, a par de uma tendência para a manutenção dos países ajudados, mesmo face a alterações nos respetivos índices de corrupção.

Em termos de instrumentos de ajuda considerados eficazes, o estudo apenas contemplou as agências de ajuda bilateral e a Comissão Europeia²⁰⁹, sendo que a ajuda ligada representava em média 21% da ajuda concedida e a assistência técnica, 24%, sendo que a ajuda alimentar representava a menor proporção, com 4%. Neste âmbito existem grandes diferenças entre doadores, os que desligam totalmente a sua ajuda de aquisições ao país doador, como a Irlanda, o Reino Unido e a Comissão Europeia, outros países que têm uma percentagem de ajuda ligada muito elevada, acima dos 72%, como os Estados Unidos, a Grécia e a Itália e aqueles que têm uma percentagem muito baixa de ajuda ligada, abaixo dos 3%, como Portugal, Suíça e o Luxemburgo. Os autores encontram uma persistência muito elevada de assistência técnica entre a composição da ajuda por país doador (que segundo referem é inferior a 9% em apenas cinco países) e igualmente uma correlação positiva entre a ajuda ligada concedida e a assistência técnica. Relativamente aos custos operacionais face aos valores orçamentados para financiamento ao desenvolvimento, os autores concluíram que os custos ascendem a uma média de 9% do total da ajuda orçamentada, sendo que as agências multilaterais revelam em média custos superiores por empregado e custos gerais por projeto mais elevados. Neste contexto, as agências da Nações Unidas são destacadas pela negativa apresentando os piores índices

²⁰⁷ Os autores recorrem ao coeficiente de Herfindhal utilizado para medir a concentração empresarial

²⁰⁸ Refere que o aumento da ajuda para os países mais pobres se deve à diminuição da ajuda para outros países de baixo rendimento como a Índia, Gana e Quênia. Em simultâneo a diminuição dos fluxos de ajuda para dois países de rendimento médio como o México e a Turquia, não resultou na sua orientação para os países mais pobres, mas para outros países de médio rendimento como alguns países da América Latina, Marrocos e Indonésia.

²⁰⁹ Pelo facto de se tratar de uma agência que pratica uma política de cooperação intergovernamental, e portanto de tipo bilateral.

de divulgação de custos de operação e a maior discrepância entre os salários pagos a trabalhadores expatriados e a colaboradores locais.

4.3.2 O conceito de ajuda chinesa

A ajuda chinesa decorre do enquadramento particular da identificação da China como país pobre, no contexto da solidariedade afro-asiática. Neste contexto a China difunde no seu discurso sobre a ajuda a ideia de igualdade, parceria, cooperação e benefício mútuo, o que implica que a ajuda é biunívoca e recíproca. Partindo de um autoproclamado posicionamento da China no plano internacional como “um país pobre que ajuda outros países em desenvolvimento” com vista à “criação de capacidades próprias nos países” (Brautigam, 2009), é salientada a autonomia de decisão dos recetores relativamente às respetivas políticas de desenvolvimento e o objetivo de diminuir a dependência destes relativamente aos países doadores.

Tendo como pano de fundo a experiência histórica chinesa de afirmação perante uma ordem internacional diretora, a ajuda chinesa contém como matrizes, o respeito pela soberania e a não interferência nos assuntos internos dos Estados. Adicionalmente, é enfatizado o respeito pela autonomia dos países recetores sobre a ajuda concedida, evitando um tom prescritivo na ajuda externa chinesa, que resulta de uma impressão negativa sobre as modalidades e as práticas de ajuda empregues pelo Banco Mundial, quando o país se tornou recetor dos primeiros programas de ajuda ao desenvolvimento na década de 1980 (Chin e Frolic, 2007). A cooperação chinesa foi igualmente marcada pelos acordos de cooperação com o Japão, assinados a partir de 1978, que implicavam a construção de infraestruturas e a modernização das tecnologias no setor extrativo e industrial, tendo por base o trabalho e a exportação de tecnologia e “*know-how*” das empresas japonesas, em contrapartida à exportação de carvão e petróleo por parte da China.

Na década de 1960 a cooperação era justificada por deveres de solidariedade da China com os países em desenvolvimento, com o objetivo de apoiar a criação de condições que promovessem “a autonomia e um desenvolvimento económico independente” (Brautigam, 2009). Na década de 1980, Zhao Ziyang acentua a importância da reciprocidade e da complementaridade económica na cooperação chinesa. Na década de 1990 é assumido o vínculo entre ajuda, comércio e investimento na política de ajuda externa chinesa. Já na década de 2000 a China aumentou os seus compromissos em termos de itens típicos de ajuda ao desenvolvimento, como donativos, bolsas de estudo e

cancelamento da dívida, conjugadas com o aumento de operações de “financiamento ao desenvolvimento”²¹⁰.

O *China's Africa Policy* em 2006 refere como objetivo da cooperação chinesa “o desenvolvimento comum” de ambas as regiões, e a “aprendizagem mútua” (*mutual learning*), em lugar de partir do crescimento económico chinês e pretender retirar elementos, em termos de setores a desenvolver e de opções políticas seguidas, a replicar nos países em desenvolvimento. A este propósito o pretense “modelo chinês” de desenvolvimento tem sido rejeitado pela própria liderança chinesa²¹¹, optando os líderes por referir que não há uma fórmula chinesa de desenvolvimento e que, segundo Large (2008) o “modelo chinês de desenvolvimento” tem resultado de uma construção originada no exterior, mais do que emanado da própria China.

A política de cooperação chinesa é hoje definida nas instâncias mais elevadas da hierarquia política chinesa, ao nível do *Leading Group for Foreign Affairs* do Partido Comunista Chinês e do *Leading Group for Foreign Affairs* do Conselho de Estado. O primeiro organismo é liderado diretamente pelo Presidente Chinês e estabelece as diretivas políticas relativas à política de ajuda e os princípios orientadores para os ministérios e departamentos de estado que implementam a política de ajuda (Chin e Frolic, 2007). Contudo a China não pratica “ajuda profissional”²¹², o que significa, segundo King (2013), que a ajuda chinesa não é coordenada através de uma burocracia centralizada, ou seja através de um departamento autónomo com competências específicas no âmbito da ajuda externa, apesar do papel central do Ministério do Comércio Chinês (MINCOM) na coordenação e implementação da ajuda.

Ao MINCOM cabe um papel de intermediação de empréstimos concessionais e de donativos aos governos, em coordenação com o Eximbank, tendo como interlocutores diretos os governos dos países recetores, enquanto a cooperação setorial é fragmentada em termos de responsabilidades e coordenada ao nível dos respetivos ministérios, em colaboração permanente com a embaixada chinesa no país recetor. A obra de King (2013) que foca a cooperação chinesa na área da educação e da formação de recursos humanos

²¹⁰ Estas operações assumem um carácter problemático: são estado a estado, são dirigidas ao desenvolvimento do país recetor, mas contêm elementos de ajuda ligada (conceito explicitado no sub-capítulo 4.4.5).

²¹¹ Neste sentido, Large (2008) refere como, em 1985 Deng Xiaoping encorajava o Presidente do Gana a não “copiar” o modelo chinês, acrescentando “*If there is any experience on our part is to formulate policies in light of our own conditions*”.

²¹² No original “does not do professional aid”, Yuan, T (2011), *China's aid modalities of human resource development in Africa and an exploration in Tanzania: differences and recognitions*, Conferência EADI/DSA Rethinking development in an age of scarcity and uncertainty, 19-22 Sept, York University, citado por King (2013).

ênfatiza a dispersão de competências por vários organismos, em vários níveis hierárquicos, na política de cooperação na educação. Refere, por exemplo, que enquanto a atribuição de bolsas de estudo na China está a cargo da *China's Scholarship Council*, a atribuição de bolsas para a realização de formações profissionais de curta duração são geridas diretamente pelo Ministério do Comércio. Os compromissos para a construção de escolas são, por sua vez, articulados com o Ministério da Educação na China, tanto ao nível do ensino básico, como ao nível da educação terciária. O autor destaca como a descentralização das responsabilidades – com vários ministérios responsáveis em simultâneo - contribui para criar mecanismos que aceleram a implementação de ações e projetos.

O governo chinês, na administração de empréstimos concessionais, mantém o controlo financeiro sobre os recursos concedidos, ou seja nunca há uma efetiva transferência de recursos para os governos recetores, mas os financiamentos são concedidos, de forma que as instituições financeiras chinesas efetuem os pagamentos diretamente às empresas que realizam os contratos.

O discurso da amizade e respeito mútuo é construído sobre a base da cooperação Sul-Sul, onde é privilegiado o fortalecimento das relações políticas, dos contactos bilaterais e o aumento dos laços económicos e comerciais entre a China e os países africanos, na perspetiva da luta contra o hegemonismo e de forma a implementar uma ordem económica internacional mais equitativa²¹³. A China tem feito apelos aos países africanos, no sentido de suscitar o seu interesse na cooperação Sul-Sul, na perspetiva de, através do fortalecimento deste canal, os países africanos melhorarem as capacidades próprias e o respetivo posicionamento na sociedade internacional, no sentido de acompanharem “o desenvolvimento científico e tecnológico global, de forma a tirarem partido dos desafios da economia do conhecimento”²¹⁴.

²¹³ Este discurso tem sido usado como complemento ao conceito de Peaceful Rise (cap. 2) O G77 tem as suas origens na primeira reunião da conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, em 1964, onde foi assinada a Declaração conjunta de setenta e sete países em desenvolvimento. Em 1967 realizou-se a primeira reunião ministerial do G77, da qual resultou a carta de Argel, com a criação de uma estrutura permanente a grupos de ligação em Genebra, Nairobi, Roma, Viena, Paris e Roma, junto das delegações respetivas das Nações Unidas.

²¹⁴ Lin Ganjing, chefe da delegação chinesa na segunda Cimeira do sul (South Summit) realizada em Cuba em Abril de 2000, cit, por Shelton, Garth (2005).

4.3.3 Os “novos provedores de ajuda ao desenvolvimento”

No Quadro 4.2 estabelecemos uma síntese das principais características da cooperação chinesa e da cooperação dita tradicional, praticada pelos países do Comitê de Apoio ao Desenvolvimento. No entanto, os “chamados novos provedores de ajuda ao desenvolvimento”, que não são na sua maioria membros do CAD²¹⁵, mas cujos volumes de financiamento ao desenvolvimento têm adquirido uma relevância crescente entre os volumes totais de ajuda, merecem algumas considerações no quadro do presente trabalho.²¹⁶ Segundo o próprio CAD (2011) a relevância do contributo dos “novos provedores de financiamento para o desenvolvimento” é destacada pelo papel desempenhado por estes países na redução dos respetivos níveis de pobreza, pelo seu duplo estatuto, enquanto recetores e doadores e pela importância da sua participação em programas de cooperação conjunta ou trilateral²¹⁷, com os países do CAD. Acrescenta também que a APD não é caracterizada por uma transferência realizada entre países do “Norte” para países do “Sul”, mas se caracteriza antes pelo fim a que destinam as transferências (para objetivos de desenvolvimento), pela concessionalidade dos termos da ajuda e pela natureza oficial dos recursos transferidos.

Segundo Zimmermann e Smith (2011), os chamados *provedores de financiamento para o desenvolvimento* que não são membros do CAD cabem em distintas categorias. Segundo os autores podem distinguir-se em três grupos: os novos doadores europeus, os doadores árabes e os doadores que praticam uma política de cooperação no quadro da cooperação Sul-Sul. Os primeiros são os países que mais recentemente aderiram à União Europeia e tentam alinhar os fundos desembolsados pelo canal multilateral das instituições europeias e pelos princípios orientadores da ajuda do CAD.

Os doadores árabes, por seu lado, praticam uma política de cooperação com origem na década de 1970, em período de alta do preço do petróleo e sobretudo de tipo bilateral, apesar de nos primórdios terem sido relevantes os bancos multilaterais de financiamento do desenvolvimento. A cooperação bilateral tem sido constituída por donativos, assistência humanitária ou através de empréstimos concessionais, concedidos por fundos nacionais (*Saudi Fund, Kuwait Economic and Development Fund*) e orientados sobretudo para o desenvolvimento de infraestruturas e de energia. Privilegiam o financiamento de atividades

²¹⁵ Exceto a Turquia, a Coreia e o Japão.

²¹⁶ Segundo Manning (2011) somente os provedores de financiamento ao desenvolvimento no quadro da cooperação Sul-sul representavam mais de 10% dos fluxos totais anuais de ajuda em 2011, com um valor de 15 mil milhões de dólares.

²¹⁷ Os programas de cooperação trilateral implicam regra geral a cooperação entre um país membro do CAD e um país doador emergente, na implementação de uma ação num país em desenvolvimento.

de cariz religioso, como a construção de mesquitas, a educação religiosa e a ajuda alimentar durante o Ramadão.

É entre os novos provedores de financiamento para o desenvolvimento no quadro da cooperação Sul-Sul, entre os quais a China, o Japão, a Coreia, a Turquia, o Brasil e a Índia, que se identificam as maiores diferenças de práticas e políticas de ajuda (Kragelund, 2008; Zimmerman e Smith). Partilham o facto de serem identificados pelas Nações Unidas como países de rendimento médio ou economias emergentes (à exceção do Japão), sendo que como referido figuram ainda entre estes países, recetores de ajuda ao desenvolvimento. O maior fator distintivo reside entre os que são membros da OCDE (Coreia, Japão, Turquia) e que tendem a alinhar estas práticas com o CAD e os restantes provedores que não são membros da OCDE.

Entre o último grupo referido – provedores de financiamento para o desenvolvimento, não membros do CAD e que pautam a sua atuação pelos princípios da cooperação Sul-Sul, destacam-se a China, o Brasil e a Índia. Estes países baseiam a sua cooperação numa identidade de interesses entre países do Sul, privilegiando a cooperação de tipo bilateral e a assistência técnica, o que resulta em enfoques e práticas diferenciadas de ajuda entre si e relativamente aos princípios vigentes entre os países do CAD. Por exemplo, enquanto o Brasil privilegia a cooperação regional, no âmbito do Mercosul, com grande enfoque na assistência técnica na área da agricultura, a China prefere a cooperação bilateral, centrada nas zonas de proximidade, como a Coreia do Norte, o Laos, o Camboja e o Paquistão, mas registando valores ascendentes dirigidos aos países africanos. A cooperação chinesa é composta maioritariamente de empréstimos concessionais, que implicam a aquisição de bens, serviços e mão-de-obra de origem chinesa, mas incluem igualmente uma pequena componente de donativos. Por seu turno, a cooperação indiana foi reativada com o lançamento da *India Development Initiative*, em 2003, que teve como objetivo alterar a perceção internacional da Índia, de um país recetor de ajuda, para um país doador (Kragelund, 2008). No entanto o discurso de lançamento da iniciativa anunciava que o respetivo móbil decorria da promoção de interesses económicos internos (Kragelund, 2008), ligados à exportação de equipamentos agrícolas e da área das infraestruturas, como o caso do setor dos caminhos-de-ferro.

Em paralelo, é de referir a prática da realização de cimeiras entre os denominados países emergentes do Sul – nomeadamente a Índia, a China e num outro patamar o Brasil²¹⁸

²¹⁸ Shingueloni refere uma participação pouco ativa do Brasil no G77, onde se tem sentado apenas como observador. No entanto, desde o final da Guerra Fria o Brasil reativou as parcerias com os países africanos, mas sobretudo numa ótica bilateral. Segundo o mesmo autor a clivagem ideológica

– e os chefes de estado africanos, nas quais procuram potenciar o facto de, serem países que experimentaram processos recentes de crescimento económico e de deterem as capacidades e os conhecimentos para apresentarem soluções técnicas adequadas às necessidades dos países em desenvolvimento, comprovadas pela experiência empírica própria. A localização geográfica no hemisfério sul dos países referidos, com a exceção da China, confere-lhes ainda uma apetência e potencial especial para desenvolverem culturas e tecnologias de cultivo aproximadas das condicionantes geográficas, climáticas, de fauna e flora, existentes nos restantes “parceiros de desenvolvimento do Sul”.

4.4 Matriz comparativa da ajuda chinesa versus ajuda tradicional

4.4.1 Redução da pobreza

Regra geral as prioridades da ajuda têm tido por referência os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (DM) aprovados pelas Nações Unidas em Setembro de 2000, os quais definiram objetivos e metas quantificados em áreas específicas, para serem implementados até Setembro de 2015. Os setores de eleição foram a erradicação da pobreza extrema e da fome; a educação primária universal; a promoção da igualdade de género e o *empowerment* das mulheres; a redução da mortalidade infantil; a melhoria dos cuidados de saúde materna; o combate ao VIH Sida e à malária; a sustentabilidade ambiental e a promoção de uma “parceria global para o desenvolvimento”²¹⁹. Estes objetivos foram considerados prioritários para a redução efetiva da pobreza e a melhoria das condições de vida das populações mais pobres e foram apresentadas num momento em que, a par do crescimento nas regiões emergentes (como Índia, China e Sudeste Asiático), permaneciam bolsas ou regiões de pobreza.

No caso da China porém, a ajuda não é concedida a partir dos ODM ou de critérios de combate à pobreza, mas tendo em conta considerações económicas e interesses estratégicos do lado chinês. A ajuda chinesa numa primeira fase (décadas de 1950 e 1960) foi concedida atendendo a critérios ideológicos e políticos, constituindo uma componente fundacional e identitária da própria República Popular da China (*One China Policy*,

e de interesses com o G77 sempre foi evidente, preferindo o Brasil alinhar preferentemente com outros países mais desenvolvidos, de forma a diminuir a dependência dos Estados Unidos.

²¹⁹ UN, “Millennium Development Goals and beyond 2015”, site <http://www.un.org/millenniumgoals/>, acedido a 02/07/2015.

“internacionalismo proletário”²²⁰; entre 1970 e 1980 a estes critérios somavam-se também considerações de natureza estratégica, como sejam as do aumento da influência chinesa entre os países africanos no contexto da Teoria das Zonas Intermédias (Jian, 2001). A partir da década de 1980, os interesses de carácter económico emergem na cooperação chinesa, nomeadamente no respeitante à recuperação de créditos e de projetos e à reconversão de projetos do domínio público para a esfera privada. A prevalência de considerações de carácter estratégico, tais como a criação de alianças com países que facilitassem o acesso a recursos naturais, é documentada por Taylor (2004) e está presente na cooperação chinesa desde a década de 1970. O autor refere como a China concentrou já nessa altura a sua estratégia diplomática para a África Austral no Zaire, por considerar que a aliança com este país, pelo seu posicionamento geográfico permitiria o acesso aos recursos naturais dos países vizinhos (Zâmbia e Angola) – para além da liderança chinesa considerar ser fácil exercer influência sobre o regime pós-colonial de Mobutu.

Este pensamento estratégico, de posicionamento em termos de alianças políticas para o acesso a recursos naturais, esteve presente, como referido, desde a primeira etapa de grande expansão da diplomacia chinesa em África, que decorreu ao longo da década de 1970. Paralelamente, apesar de algumas referências nos programas de cooperação da China ao bem-estar das populações (Dreher e Fuchs, 2012) e à autonomia, nenhum dos documentos estratégicos da ajuda chinesa faz referência ao termo “pobres” ou “redução da pobreza” - nem no de Zhou Enlai em 1964, nem no de Zhao Ziyang em 1982, nem nos mais recentes, *China’s African Policy* ou *White Paper on Foreign Aid*. Segundo King (2013) o termo pobre é apenas referido para caracterizar a própria China, tendo sido utilizado nos vários discursos e documentos sobre a assistência chinesa até ao mais recente WPFA de 2011, em que a China é caracterizada como o “maior país em desenvolvimento do Mundo”. Contudo, os documentos mais recentes sobre a ajuda evidenciam, segundo King (2013) a intenção de a China aceitar o seu papel como doador, na medida em que assumiu oficialmente compromissos conotados com a definição típica de APD, como o perdão da dívida, o aumento da cooperação nas áreas da saúde e da educação e o aumento de empréstimos concessionais²²¹. Estas medidas têm um carácter sobretudo unívoco segundo

²²⁰ Com o objetivo do reconhecimento *de jure* internacional, a RPC apoiava os movimentos de libertação nacional, sob o princípio de difusão do internacionalismo proletário.

²²¹ Em consonância com a citação de Manning (2011) que refere a importância dos fundos concessionais, no contexto de crescimento económico dos países em desenvolvimento. Hu Jintao (2005) comprometeu-se a perdoar a dívida, vencida até 2004, proveniente de empréstimos preferenciais ou sem juros, aos países menos desenvolvidos e aos países altamente endividados, assim como a aumentar o valor dos empréstimos preferenciais e dos créditos à exportação para dez mil milhões de dólares.

King (2013), pois não implicam a reciprocidade por parte dos parceiros e demonstram o desejo de a China assumir um papel como doador, alinhado com a sua ascensão como potência.

4.4.2 A promoção da democracia e o princípio da soberania

Desde 1991 que os doadores têm privilegiado como critério para a concessão de ajuda ao desenvolvimento, a implementação de um regime político democrático no país recetor, a par de boas práticas de governação e um baixo índice de corrupção. No entanto, após um aumento da ajuda, condicional ao critério da democracia no período posterior à implosão da União Soviética, os doadores demonstraram menos sensibilidade a critérios de luta contra o aumento da corrupção ou de isolamento de governos golpistas, autoritários ou desrespeitadores dos direitos políticos na concessão da ajuda (Easterly e Pfitze, 2008). Segundo os autores, como referido, cerca de 80% da ajuda é direcionada para países com restrição ou total limitação de liberdades políticas, fator que talvez se possa explicar pelo facto dos países mais pobres (que os doadores devem privilegiar) tenderem a apresentar regimes autoritários.

O critério da democracia tem sido secundarizado, quer pelos doadores, quer pelos próprios países africanos. Neste contexto, um aspeto do denominado “modelo chinês” que tem sido particularmente apelativo aos líderes africanos, em particular aqueles que lideram regimes mais repressivos é o facto de “veicular a ideia que refuta o ponto de vista de que a democracia é uma pré-condição para o desenvolvimento” (Marks, 2008:4).

A onda de protestos políticos iniciada no norte de África em Dezembro de 2010, posteriormente disseminada a outros países árabes trouxe visibilidade a regimes políticos como o caso do Egito e da Tunísia que, apesar de formalmente serem democracias, eram efetivamente controlados por presidentes com poderes absolutos, exercidos de forma despótica, orientados para o enriquecimento pessoal, a par da inexistência de políticas económicas e sociais destinadas a gerar oportunidades económicas para a população. Estas reivindicações recolocaram em questão os regimes políticos democráticos em África.

Numa conferência sobre o futuro da Parceria Estratégia Europa-África, um advogado ativista defensor dos direitos humanos no Zimbabwe²²², sublinhava que a Europa, devido ao seu relacionamento histórico com os países africanos, mantinha um papel de referência e de modelo (*yardstick*) quanto a formas de governação e ao papel conferido às instituições. Deste papel decorria segundo esse interlocutor, a obrigação de agir em consonância, nomeadamente através do corte de relações diplomáticas e de restrição dos fluxos de ajuda,

²²² Gagwa, Arthur (2014) Ponto de situação sobre a evolução da parceria estratégia Europa-África, conferência Europa-África: que futuro comum? Fundação Gulbenkian, 12 de Março.

em caso de desrespeito nítido por parte dos países recetores africanos, dos direitos humanos, de valores democráticos ou da suspensão do estado de direito. O crescimento das economias africanas na última década e o interesse nos recursos naturais do continente têm alterado a natureza e o conteúdo das relações dos países doadores europeus em África. Esta alteração de conteúdo tem sido acicatada pelo elemento competitivo da emergência das relações de cooperação económica e financeira da China em África. Segundo a diretora do Open Society Institute²²³:

“The EU interest in Africa is ever more commercial, it is an investment zone, and because of this the human rights bar has been lowered. Some say the cooperation has to be realistic and this means not letting China win the competition. But realistic does not have to mean resignation in what concerns human rights”.

Num contexto de crescimento económico em África desde o novo milénio e face à aparente alternativa apresentada pela China de um modelo de crescimento sem democracia, tem ganho preponderância, a ideia de que a democracia e os direitos humanos são elementos restritivos do crescimento económico, um aspeto que segundo Manji e Marks (2008), recolhe larga audiência entre dirigentes africanos.

A “aparência de democracia”²²⁴ tem sido mantida, à custa da replicação de determinados predicados, como a realização de eleições multipartidárias, mas com a competição na arena política de apenas um partido, com o poder a ser exercido de forma autocrática, sem oportunidade para a expressão do descontentamento popular ou da oposição política. Ainda no contexto da reconstrução do Estado (*statebuilding*) segundo (Reilly, 2013), o processo eleitoral, ainda que considerado uma etapa essencial da legitimação da autoridade do governo, tem tentado corresponder a objetivos demasiado ambiciosos, com graus de sucesso variáveis. Segundo o autor, o processo eleitoral agrega em simultâneo o objetivo da *transição do conflito violento* para a paz e a transição para um *regime político democrático*, enquanto se tenta mobilizar a sociedade para resolver as disputas através de um processo político competitivo e não violento.

A realização de eleições em África é muitas vezes detonadora de tensões e conflitos sociais, levando ocasionalmente à irrupção da violência. Este facto deve-se à existência de clivagens profundas na sociedade e ao facto do processo eleitoral ser realizado numa etapa

²²³ Martinnelli, M (2014) Ponto de situação sobre a evolução da parceria estratégia Europa-Africa, Conferência Europa-África: que futuro comum? Fundação Gulbenkian, 12 de Março.

²²⁴ Esta denominação foi sugerida por um dos entrevistados E5, ao referir-se ao regime político angolano, e tomámos a liberdade de aplicá-la ao contexto mais abrangente da democracia em África.

muito precoce do processo de recomposição política e efetivamente o processo eleitoral decorrer com irregularidades (Reilly, 2013)²²⁵.

A ajuda chinesa privilegia, como referido no Quadro 4.2, o respeito pela soberania e pela não interferência nos assuntos internos dos Estados. Este é um princípio fundacional que preside ao estabelecimento da República Popular da China em 1949. Consagrados, como referido nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica enunciados em 1953, pelo primeiro-ministro Zhou Enlai como princípios orientadores da política externa chinesa, foram posteriormente mantidos e reconfirmados nos documentos referentes à cooperação e à política da China para África.

Entre 1839, início da primeira guerra do Ópio e *grosso modo* até ao estabelecimento da RPC, a China viveu a fase final do período imperial, com a dinastia Ming, como referido no capítulo anterior, por uma série de três encontros bélicos com o Ocidente e pelas invasões japonesas, que resultaram na derrota militar dos exércitos chineses e na imposição de sanções e indemnizações a pagar pela China. A impotência tanto do sistema imperial como do sistema republicano a partir de 1909 (Qin, 2010) em fazerem face às exigências das potências ocidentais, resultou num sentimento difundido de insatisfação e de revolta entre a população contra a presença e influência estrangeiras no território, que esteve na origem da Guerra dos Boxers em 1898²²⁶.

A Guerra dos Boxers aliou uma força multinacional integrando elementos do exército inglês, americano, alemão, russo, francês e japonês, que interveio diretamente no território chinês, terminando com a invasão e saque de Pequim e o pagamento de pesadas indemnizações de guerra pela China aos países envolvidos.

Estas intervenções ocorridas entre 1839 e 1949 marcaram um período que mais tarde ficou conhecido como o “século da humilhação chinesa” (Kauffman, 2010) caracterizado por intervenções estrangeiras e anexações de território pelo Japão, que só

²²⁵ É habitualmente referido o caso do Quênia como um exemplo em que a realização de eleições em 2007 resultou na irrupção da violência em larga escala, relacionada com a conflitualidade étnica e a fraca representatividade de alguns municípios junto do governo central. A falta de transparência do processo eleitoral e a inexistência de uma oposição organizada com capacidade de representar uma parcela significativa da população do país são apontados como elementos importantes do processo de reforma política no país. Uma circunstância impeditiva do processo de reforma política é a acusação ao presidente eleito em 2013, Uhury Kenyatta, de represálias sobre a população, após as eleições de 2007, estando requerida a colaboração das autoridades quenianas para que o atual presidente seja julgado no Tribunal Penal Internacional.

²²⁶ As Guerras do Ópio, entre 1839-42 e entre 1856-1860, resultaram da decisão chinesa de fechar os portos imperiais chineses à comercialização de ópio levada a cabo pelos ingleses. O desfecho da primeira guerra terminou com a destruição de grande parte da armada chinesa e o saque de Guangdong e Nanjing e foi especialmente punitiva para a China.

terminaria com a tomada do poder pelo regime comunista em 1949. Segundo Kane (2001) a independência do regime e a autonomia internacional são princípios basilares da política externa chinesa, que se sobrepunham ao internacionalismo preconizado também por Mao, persistindo nas distintas lideranças após Mao. Em junho de 1989 o regime chinês, ao ordenar a repressão da revolta de Tiananmen, segundo o sinólogo Perry Link: “fechou para sempre a possibilidade de uma mudança do tecido político na China” (Público 04-06 2014). No rescaldo de Tiananmen a democracia foi apresentada, como um sistema político desadequado às circunstâncias particulares chinesas (*guoqing*), uma posição que é invariavelmente mantida até ao presente.

4.4.3 Direitos humanos versus “direitos socioeconómicos”

Após os incidentes de Tiananmen, ocorridos em Junho de 1989, as sanções ocidentais são interpretadas como uma interferência na ordem interna chinesa. Os direitos humanos são classificados como uma, “aspiração”, devendo os direitos “socioeconómicos” e o “direito ao desenvolvimento” ser preponderantes relativamente aos primeiros (Breslin e Sceats, 2012). Esta perceção resulta de uma abordagem particular chinesa ao interesse nacional e às relações internacionais. Segundo Deng (1998) os chineses têm uma abordagem pragmática das relações internacionais – sendo a arena internacional uma zona de conflito, a “China pós-Mao tira partido da interdependência, enquanto rejeita qualquer modificação da sua visão essencialmente ultra egoísta sobre os interesses nacionais”. Neste contexto como assinala Wang Jisi (1992)²²⁷, um eminente académico chinês no âmbito da Ciência Política:

“Em comparação com os ocidentais, os chineses estão mais acostumados a analisar as relações internacionais numa perspetiva de interesses práticos. Estão menos inclinados a acreditar que crenças (como valores, religiões ou ideologias) possam ser uma força motriz da diplomacia. Os chineses veem os intercâmbios internacionais (“*international exchanges*”) em termos de interesse e de uma perspetiva dos ganhos e perdas daí decorrentes”.

Deste enquadramento decorre que a posição oficial do governo chinês é a de que o desenvolvimento económico adquire precedência sobre os direitos humanos, e que a aplicação do princípio do respeito pelos direitos humanos depende das circunstâncias específicas de cada país (Breslin e Sceats, 2012). Segundo os autores, a China mantém este posicionamento de uma forma protetora e não pro ativa, o que significa que não tenta imprimir a sua visão sobre o carácter relativo dos direitos humanos nas instituições

²²⁷ Citado por Dong (1998)

internacionais, mas utiliza as suas capacidades diplomáticas no seio das instituições das Nações Unidas e de forma bilateral, junto dos governos, para evitar a expressão de críticas e a elaboração de relatórios relativos à situação dos direitos humanos na China. A China tem exercido igualmente influência no Conselho dos Direitos Humanos da ONU, no sentido de demonstrar o apoio a governos que têm tomado posições de reforço da segurança e ordem pública em países onde ocorreram transições de poder associados com a Primavera Árabe.

4.4.4 Ownership da ajuda e maior autonomia para os recetores

A Conferência de Paris sobre a Eficácia da Ajuda resultou na adoção da Declaração de Paris de 2005, que postulava uma série de princípios relativos às práticas dos doadores, como referido, relativamente à ajuda, nomeadamente a ideia de apropriação ou *national ownership*. O princípio de *ownership* pelos países recetores implica que o processo de definição das políticas e de implementação das estratégias de desenvolvimento seja liderado pelos países recetores. Desde 2005 que se discute formalmente a importância da apropriação (*ownership*) por parte dos países doadores, como uma característica essencial para aumentar a eficácia da ajuda. O princípio da “apropriação” implica que a ajuda seja canalizada e implementada prioritariamente através das instituições – agências e ministérios – do país recetor. Esta premissa decorre do facto de o objetivo de tornar a ajuda mais eficaz implicar uma maior inclusão das estruturas decisórias e executivas do país recetor. A importância da participação ativa dos países recetores nas decisões políticas e na implementação da ajuda já havia sido sublinhada pelo Relatório Pearson em 1969, que referia que “o estabelecimento e a execução das políticas de desenvolvimento devem ser em última análise da responsabilidade única do país recetor” (Riddell, 2008). Nas décadas seguintes, conforme analisado em maior detalhe no Ponto 3.1, predominam práticas de ajuda que, ora promovem a dependência externa, a partir de modelos de desenvolvimento importados (como nas décadas de 1960 e 1970), ou impõem cláusulas impositivas do ponto de vista económico (década de 1980); e condicionalidades de tipo político (década de 1990). Com a Declaração de Paris, em 2005, foi incluído o termo *parceria* para referenciar a relação entre doadores e recetores, sendo os recetores designados como “países parceiros” (*partner countries*) dos doadores.

Relativamente ao conceito de *ownership* a Declaração esclarece que o papel dos doadores é o de “fortalecer as estratégias de desenvolvimento nacionais dos recetores e os mecanismos operacionais associados” e o de “aumentar o alinhamento da ajuda com as prioridades, sistemas e procedimentos dos países recetores” OCDE (2008). O princípio de

ownership tem a sua origem nas Estratégias de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*) que foram aplicadas como um requisito para a concessão de ajuda pelo Banco Mundial a partir de 1999, considerando que cabia aos governos nacionais a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento, com medidas específicas para a redução de pobreza, com o estabelecimento de objetivos quantificados e metas para a medição de progresso²²⁸. O princípio de *ownership* é igualmente consequência das políticas orientadas para o fortalecimento das instituições nacionais, preconizadas pelos programas de *statebuilding* em países saídos de conflito e das reformas políticas implementadas a partir do início da década de 1990, que preconizavam uma recuperação das capacidades do Estado.

O envolvimento ativo dos governos nacionais na definição e implementação de políticas de desenvolvimento financiadas através da ajuda é considerado como referido, uma condição para aumentar a eficácia da ajuda, na medida em que que “os governos estarão mais interessados em fazer bom uso da ajuda externa que recebem se lhes for permitido decidir sobre as suas próprias prioridades”, Hein (2008).

O princípio da apropriação, no que determina sobre uma autonomia acrescentada para o doador na alocação dos fundos provenientes da ajuda, veio alterar as relações de poder entre doadores e recetores. Implica, na sua forma mais sofisticada, e que tem estado a ser implementada pelos países da União Europeia nas suas relações de ajuda, o apoio direto ao orçamento do país recetor, o que implica um elevado grau de confiança política entre doador e recetor. A prestação de contas mútua implícita neste tipo de contrato é dificultada, segundo Hein (2008) pela distinta conceção de poder existente entre doadores e recetores. Para os governos dos países recetores o poder é sinónimo de controlo, limitador da capacidade de atuação e resulta das relações assimétricas entre os indivíduos²²⁹. Para os governos dos países doadores, o poder é tendencialmente encarado, segundo o autor referido, como capacidade para fazer, e emana das instituições, e não das relações entre as

²²⁸ E que constituíam por seu turno requisitos para o acesso a financiamento das instituições financeiras internacionais.

²²⁹ Miller (2004) refere: [os filósofos do pensamento africano de há muito insistem no *ethos* comunal em África: os indivíduos “existem” não porque podiam pensar por si próprios (uma noção estável de *self* gerada internamente, independente do contexto ... que marcou o limiar da modernidade europeia), mas porque se ligavam (com perfeita flexibilidade) aos restantes no seu entorno: “Eu sou porque eu pertença” ou “Eu sou, porque nós somos]. Neste contexto a identidade é relativa e é construída através de múltiplas relações sociais. Segundo Horta (2014) os historiadores pensam em África a partir do conceito de identidade por pertença, que tem reflexos igualmente sobre o conceito e exercício do poder. Este é concebido como uma entidade externa, algo a que os indivíduos acedem ou ao qual são submetidos dando lugar ao “*ethos* comunal da política personalizada”, onde prevalecem as negociações diretas, cara a cara.

peças. A pouca clareza do conceito de *ownership*²³⁰ e sobretudo a ausência de princípios claros para a sua operacionalização e monitorização (qual a forma mais indicada de implementar a apropriação entre recetores; que indicadores permitem monitorizar o apoio dos doadores às estratégias nacionais; e, adicionalmente, qual o nível de adesão dos recetores às prioridades acordadas), têm colocado em causa a validade e aplicabilidade do conceito às relações de ajuda.

A União Europeia aprovou em 2005 o *European Consensus on Development* que incorpora o princípio de que os países em desenvolvimento são os principais responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento, e que a ajuda proveniente dos países da União Europeia deverá ser alinhada com as estratégias nacionais dos recetores. Também a *Joint Africa Europe Strategy* lançada em 2007 assenta no princípio da parceria entre iguais (*partnership of equals*), e é baseada nos princípios democráticos europeus, que incluem a orientação para as necessidades da população (*partnership for the people*).

O *ownership*, ou apropriação da ajuda pelos recetores, está implícito na conceção chinesa de cooperação. Segundo Zhou Enlai, o objetivo da cooperação era o de ajudar os países no caminho da autonomia (ver Figura 3.2) e não incentivar dependências relativamente ao doador. Os princípios enunciados por Zhou Enlai em 1964 são novamente referidos no Prólogo (Parte III) da *China's Africa Policy* em 2000, referindo que a China “respeita a escolha independente dos países africanos no que toca ao caminho escolhido para o desenvolvimento” e “apoia a iniciativa dos países africanos no que se refere ao desenvolvimento económico e *nation-building*”. No mesmo documento é ainda referido como princípio para cooperação chinesa em África a aprendizagem mútua (*mutual learning*) sobre governação e a importância do “desenvolvimento comum”, numa aceção de que a cooperação será levada a cabo de acordo com as prioridades apresentadas pelos países africanos.

A cooperação é apresentada como uma relação de intercâmbio entre parceiros e negociada com os recetores, e não imposta. Esta estratégia implica horizontalidade na negociação da ajuda e não a abordagem ainda hierarquizada e que contém ainda resquícios do período colonial²³¹, apesar dos avanços atingidos ao nível da reconfiguração das

²³⁰ O Plano de Ação de Accra em 2008 acrescentou algumas competências à definição contida na Declaração de Paris: “desenvolvimento de capacidades de liderança e de gestão do desenvolvimento”, “o maior envolvimento da sociedade civil, governos locais e setor privado e ”os reforços dos sistemas dos países em desenvolvimento” (Freitas, 2010).

²³¹ O ex-ministro dos negócios estrangeiros português Luís Amado, que chefiou a primeira delegação da UE na primeira Cimeira Europa-África no Cairo em 2000, referia que ainda permanece uma abordagem colonial nas relações entre países europeus e africanos. (Conferência *O jogo global mudou. Qual o papel das relações Europa-África?* 29 Abril de 2014, Fundação Gulbenkian).

relações de ajuda no seio do CAD, mesmo tendo em conta os princípios reformadores enunciados na Declaração de Paris.

4.4.5 Modalidades e condições da ajuda: ajuda ligada e o “benefício mútuo”

A ajuda ligada ou “*tied aid*” implica que através de contrato ou “de facto”, os fluxos de ajuda concedidos obriguem à aquisição de bens e/ou serviços no país doador. Até ao final da década de 1980 a ajuda ligada era uma prática predominante entre os doadores, na medida em que se considerava que favoreceria o setor exportador do país doador. Esta interligação foi justificada sobretudo com base nos efeitos das exportações, estimuladas pelos acordos de ajuda, sobre o emprego nos países doadores (Jepma,1991).

Segundo o mesmo autor os estudos existentes não suportam do ponto de vista económico o benefício acrescido da ajuda ligada para o doador, uma vez que as exportações para os países menos desenvolvidos representam uma quota insignificante das exportações do doador, sendo impossível medir o efeito de fungibilidade, ou seja a quota de trocas comerciais (importações) que teria ocorrido entre recetor e doador, mesmo sem a imposição de ajuda ligada.

Até ao final da década de 1990 não foi questionada entre os doadores a legitimidade da ajuda ligada e os respetivos efeitos nos países recetores. A partir de 1987 o CAD adota o documento “Princípio Orientadores para o Financiamento Associado e para a Ajuda Ligada e Parcialmente Desligada na Ajuda Pública ao Desenvolvimento”, que preconiza a associação de créditos à exportação à concessão de ajuda.

O estudo de Jepma de 1991 foi no entanto pioneiro ao questionar as vantagens efetivas da ajuda ligada para o doador e elencar as desvantagens para os países recetores, a partir da análise de estudos de caso concretos. A ajuda ligada implica um acréscimo de custos para o recetor, que varia entre 15 e 30%, tendo em conta os preços praticados para os mesmos produtos e serviços por outros fornecedores. A imposição da aquisição ao país recetor cria um monopólio na oferta que oferece a oportunidade de o vendedor do país doador cobrar um preço mais elevado, pela ausência de concorrentes. Esta situação é ilustrada por Jepma (1991) relativa à venda de equipamento agrícola pela cooperação norueguesa, em que os técnicos responsáveis admitem que o preço praticado, 40% acima dos valores de mercado, seria distinto caso apresentassem uma proposta de venda em concorrência aberta.

Para o recetor, os custos indiretos da ajuda ligada resultam na preferência pelos doadores, por programas que implicam um nível elevado de importações, e que refletem

segundo Easterly e Pfutze (2008) as preferências dos primeiros e não as dos recetores. A ligação da ajuda compromete ainda os princípios de alinhamento e de maior autonomia dos recetores na definição e implementação dos programas de desenvolvimento nacionais. Segundo Clay et al. (2009) a ajuda ligada, ao restringir as compras do país recipiente ao país doador, compromete as possibilidades de desenvolvimento de um mercado regional entre os países e as oportunidades de maior integração económica entre países em desenvolvimento. A *Recommendation of Untying ODA to the LDCs*, aprovada pelos países do CAD em 2000, reúne o consenso dos países da OCDE sobre os efeitos nefastos da ajuda ligada e aprova uma orientação no sentido de os países desligarem a sua APD, recomendação que exclui a assistência técnica e a ajuda alimentar.

Para a China a ajuda concedida é por natureza ligada, implicando a aquisição de bens e de serviços ao país doador e implicando igualmente, desde 1964, que os projetos de grande envergadura sejam realizados por mão-de-obra chinesa. Considerava-se que a sustentabilidade dos projetos – no que toca à gestão das fábricas - seria assegurada pela formação de técnicos locais (Brautigam, 2009), ministrada pelos técnicos chineses, prévia à entrega dos projetos (a partir de 1980 são retomados os contratos de assistência técnica com as empresas chinesas, dada a constatação da falência dos projetos chave na mão).

A partir de 2000, com os financiamentos concessionais para a construção de infraestruturas, a adjudicação de contratos é outorgada a empresas chinesas, assim como os materiais de construção e os equipamentos utilizados. No caso de Angola esta prática foi parcialmente restringida, ao ser negociada a obrigatoriedade de adjudicação de 30% do valor dos contratos financiados pelas linhas de crédito a empresas angolanas.

Conclusões

A China pauta a sua ajuda por princípios muito distintos da ajuda ocidental. Partindo da ideia de igualdade entre países e da colocação da China como país em desenvolvimento “*the poor helping the poor*” (ou seja em igualdade de circunstâncias), a relação social desta forma constituída não é percecionada como unilateral, mas como biunívoca. A reciprocidade, que a teoria do dom de Mauss legitima como uma categoria da dádiva, está implícita na ajuda chinesa.

Neste ponto radica o pressuposto teórico que justifica uma diferente abordagem à ajuda externa veiculada pela China e pela cooperação dita tradicional. Colocando-se num plano de igualdade em termos de recursos e em termos de localização geopolítica, a China defende a aplicação de princípios à ajuda que servem os seus interesses internos e externos. A redução da pobreza não é encarada como um objetivo direto ou prioritário da

ajuda. A promoção da democracia ou dos direitos humanos são excluídos das orientações da política de ajuda chinesa, quer pela defesa do princípio da autonomia e da não interferência, quer pela própria incongruência relativamente às escolhas políticas do regime a nível interno. É ao nível da maior autonomia para os países recetores que a China tem feito valer as credenciais da sua ajuda face à ajuda ocidental – o no *strings attached* da ajuda chinesa é elogiado pelos líderes africanos na medida em que permite apresentar soluções mais rápidas e menos sujeitas ao escrutínio internacional, no que respeita a financiamento. Contudo a ausência de condicionalidades políticas, não significa que o governo chinês não exerça influência junto dos decisores políticos, com características de intervenção na ordem interna (política e social), em particular em países onde estejam em causa interesses estratégicos e investimentos avultados de grandes empresas chinesas.

A negociação de acordos de financiamento “em posição de iguais” com equipas ministeriais a negociar diretamente a implementação dos acordos²³², satisfaz os requisitos de *ownership* e apela ao sentido de autonomia dos decisores políticos na definição das suas políticas de desenvolvimento. Contudo a ausência de condicionalidades políticas, não corresponde à ausência de “condicionalidades económicas” – a ajuda chinesa é caracterizada pela forte ligação aos equipamentos, mão-de-obra e produtos chineses.

A ajuda dita ocidental seguiu um processo de evolução inverso ao registado na ajuda chinesa. De um modelo marcado pela ajuda ligada e com financiamentos destinados à importação de equipamentos ocidentais e muito prescritivo, passou-se para um modelo mais igualitário e inclusivo, orientado no plano normativo para o aperfeiçoamento dos regimes políticos e do tipo de governação exercida nos países recetores.

²³² Como o estudo de caso de Angola, analisado no capítulo seguinte.

Quadro 4.2 Matriz comparativa entre a cooperação dos países do CAD e a cooperação chinesa (parte I)

	Princípios	Objetivos	Características dos projetos/políticas	Setores	Instrumentos	Condições
Cooperação dos doadores bilaterais, membros do CAD	1) A ajuda é um <u>dever moral</u> dos países desenvolvidos, no sentido de diminuir a desigualdade entre os povos (Pearson Report) 2) A ajuda baseia-se numa <u>relação unilateral, unívoca</u> entre um doador e um recetor	1960/70- Desenvolvimento baseado no <u>crescimento económico</u>	1960- Industrialização com base em importação de equipamento e financiamento de infraestruturas	Indústria, projetos agrícolas em larga escala e construção de infraestruturas	1) Empréstimos e assistência técnica	1) Ajuda ligada à aquisição de equipamentos e serviços ao país recetor.
		1970 - Desenvolvimento orientado para a <u>redução da pobreza</u> : <i>basic human needs approach</i> e desigualdade de rendimento	1970 - Projetos de desenvolvimento rural integrado, orientados para as necessidades das populações rurais (equipas multidisciplinares com presença no terreno).	1) Projetos centrados na provisão de serviços de saúde, educação, segurança alimentar às populações. 2) Orientação para políticas centradas na redistribuição do rendimento		
	3) A ajuda é concedida em nome de <u>interesses comuns</u> (<i>self-enlightened interests</i>) (Brandt Report)	1980- Estabilidade macroeconómica e liberalização (<u>condicionalidades económicas</u>)	1980 - Empréstimos condicionados à adoção de reformas de política comercial, de investimento direto estrangeiro, reforma cambial e diminuição do papel do Estado; mais atores na ajuda ao desenvolvimento (maiores custos de transação)	Projetos Estado a Estado centrados na alteração de políticas económicas, de investimento, diminuição dos gastos do Estado 2) manutenção de programas direcionados para a redução da pobreza	1) Empréstimos sujeitos à implementação de políticas económicas (PAE), donativos e assistência técnica	
		1990- Implementação de <u>condicionalidades políticas</u> (transparência, prestação de contas e boa governação), Privilégio para a capacitação das instituições e dos recursos humanos (formação para quadros); capacitação sociedade civil	1) 1990 Novo enfoque da ajuda nas áreas da educação, saúde para compensar efeitos dos PAE e aumento da ajuda humanitária e de emergência 2) Promoção de regimes políticos democráticos	Ajuda humanitária (países saídos de conflito) e ajuda para a reconstrução pós-conflito. A ajuda ao desenvolvimento é orientada marcadamente para <i>statebuilding</i> e para o reforço das instituições.	1) Empréstimos sujeitos à aplicação de políticas de reforma económica, e de condicionalidades políticas (multipartidarismo; eleições livres) e reforma das instituições	1) Insistência na ajuda não ligada aos interesses comerciais do doador 2) A ajuda é concedida mediante reforma das instituições
	4) A partir de 2005 realça-se a importância de os países recetores definirem e implementarem as suas políticas de desenvolvimento (<u>ownership</u>)	2005- Princípios de <i>ownership</i> , harmonização e alinhamento e privilégio linguagem " <u>parceiros de desenvolvimento</u> " e " <u>governos parceiros</u> "			1) Apoio direto ao orçamento em simultâneo a programas setoriais.	1) Sistema de prestação de contas mútuo entre doador e recetor 2) Utilização dos canais nacionais para implementar os projetos 3) Fortalecimento da sociedade civil

	Princípios	Objetivos	Características dos projetos/políticas	Setores	Instrumentos	Condições
Cooperação chinesa	1964-1990 1) A ajuda é um dever de <u>solidariedade</u> entre países em desenvolvimento 2) Decorre do enquadramento de <u>relações Sul-Sul</u> Princípios: Igualdade, benefício mútuo, amizade, respeito pela soberania, sem condicionalidades ou privilégios	1964) "O objetivo não é tornar os países recetores dependentes da China, mas ajudá-los no caminho da autonomia e desenvolvimento económico independente" Zhou Enlai	1) Privilégiados projetos com baixo investimento inicial e resultados rápidos	1) Construção de infraestruturas e de fábricas chave na mão	1) Empréstimos sem juros ou empréstimos preferenciais, com prolongamento de prazos quando necessário	1) Reconhecimento internacional da RPC em detrimento de Taiwan 2) Os equipamentos e materiais provêm da China
		1982- "Promover o desenvolvimento das capacidades de ambos os países, contribuindo para o crescimento das respetivas economias através da complementaridade" Zhao Ziyang	2) Adaptação da "cooperação económica e tecnológica" às características do país e do setor. Assistência técnica, a formação de pessoal especializado, projetos de construção ou " <i>joint-ventures</i> " em projetos produtivos (fábricas) 3) cooperação levada a cabo pelas empresas estatais tuteladas pelo Ministério da Cooperação	2) Manutenção de infraestruturas e acordos para a gestão e <i>joint ventures</i> nas unidades industriais financiadas	2) Empréstimos sem juros ou empréstimos preferenciais 2) Diminuição do teto máximo por projeto	
	1990 1) A ajuda é uma relação de mutualidade (biunívoca, respeito, amizade, caracterizada pelo desenvolvimento comum 2) Adoção do termo "cooperação" em lugar de "ajuda"	1990- Promover uma cooperação de tipo comercial, com articulação entre ajuda, comércio e investimento 2) Apoiar a deslocalização de empresas chinesas privadas	1) Década de 1990-2000: Reversão dos projetos patrocinados pela cooperação para o setor privado (fábricas, setor exportador) 2) acordos liderados pelos governos municipais e provinciais até meados da década de 1990	1) Investimentos na área dos recursos naturais (aquisição) 2) Contratos para a construção de infraestruturas 3) Deslocalização de unidades produtivas no setor têxtil e de vestuário para o Lesotho, Quênia, Madagáscar, Maurícias 2	1) Investimentos 2) Empréstimos aos governos 3) Donativos de projetos de prestígio	1) Acordos bilaterais entre governos. Financiamentos são condicionados ao fornecimento ou exploração no setor dos recursos naturais
2005 - <i>Five Measures for Assisting other Developing Countries</i> (Assembleia das NU) 2) 2006 China's African Policy - <u>estreitamento de relações em quatro áreas</u> : político; económico (infraestrutura, turismo, comércio); educação, ciência, cultura, saúde e aspetos sociais; paz e segurança 3) 2011 White Paper on Foreign Aid <u>Aceitação formal do termo "foreign aid"</u> 3) discurso Cooperação Sul-Sul (FOCAC) uma ordem internacional mais justa e equitativa	1) Apoiar a deslocalização e a adjudicação de contratos para empresas chinesas privadas (Go Out Policy) 2) Assinatura de contratos de fornecimento de energia 3) Aquisição de posições no setor da produção de outros recursos naturais 3) Apoio à fixação de comunidades chinesas residentes no estrangeiro 3) A cooperação como instrumento de afirmação da China como potência (<i>Peaceful Rise</i>)	1) Acordos bilaterais para a exploração de recursos naturais e contratos de construção para empresas estatais chinesas (Zâmbia, Etiópia, Argélia) 2) Acordos bilaterais que facilitam a entrada de empresas (sobretudo construção)	1) Recursos naturais 2) Construção de infraestruturas 3) Projetos Produtivos 4) Atividades comerciais de apoio à comunidade chinesa residente	1) Predominância dos empréstimos preferenciais aos governos (10 mil milhões de dólares) e 2) Perdão da dívida a todos os países menos desenvolvidos e mais endividados; tarifa zero para a maioria das exportações dos países menos desenvolvidos; aumento do número de formações e bolsas na China (30.000) e aumento da assistência no combate à malária)	1) Os contratos são adjudicados a empresas chinesas (nunca menos de 70%) 2) Os materiais e equipamentos utilizados são de origem chinesa 3) Privilégios e isenções fiscais, de direitos de importação às empresas abrangidas pelos acordos	

Elaboração própria da autora

5.1 Contexto

O envolvimento da China em Angola remonta ao início da luta pró-independência, iniciada em 1961. Larkin (1971) refere que na primeira conferência de Solidariedade dos Povos Afro-Asiáticos, realizada na cidade do Cairo em 1957²³³, foram efetuados os primeiros contactos entre dirigentes chineses e líderes de movimentos nacionalistas africanos, como Patrice Lumumba, do Congo, e Holden Roberto, representante da Frente Nacional de Libertação de Angola. Inicialmente a liderança em Pequim iniciou contactos no sentido de apoiar o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) de inspiração socialista e apoio soviético, contudo desentendimentos no seio do movimento acabaram por resultar num alinhamento pró-soviético do MPLA (Schneidman, 2007). Malaquias (1999) sublinha as divergências existentes entre as diversas fações do MPLA relativamente a alinhamentos internacionais, inclusivamente a opção do líder do movimento em manter o apoio soviético, mantendo aberta a via mais pragmática do não alinhamento.

Neste contexto e tendo em conta a componente antissoviética da sua política em África, a liderança chinesa, após contactos infrutíferos com o MPLA, optou pelo apoio num primeiro momento à FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola) e mais tarde também à UNITA, a partir do início da década de 1960. Segundo Chiwale (2008), o líder da UNITA, Jonas Savimbi, assim como outros dirigentes militares do movimento, receberam treino militar e formação ideológica nas academias de Nanjing, na China, um facto que seria determinante na estrutura organizativa, princípios ideológicos e forma de conduzir as operações militares do movimento, baseada em técnicas de guerrilha. A preferência pelos “camponeses” face a uma elite urbana, burguesa e proprietária, típica do maoísmo²³⁴, foi apropriada e incluída na cartilha do movimento. Posteriormente foi adicionado o elemento étnico no enfrentamento entre UNITA e MPLA, no que Messiant (1994) designa como “eticização do conflito”.

A elite formativa do MPLA é constituída por “assimilados”, que prevalecem de Luanda até Malange, e é conotada pelos seus adversários como mestiça, não

²³³ No seguimento da Conferência de Bandung, na Indonésia, em 1955.

²³⁴ Objetivo de difundir o “internacionalismo proletário”, preferindo aqueles que não são donos dos meios de produção (camponeses) face aos operários urbanos, oprimidos pela classe capitalista, defendidos no marxismo. Na adaptação do marxismo à realidade chinesa “o campo deveria cercar a cidade”.

puramente africana, contrariamente à maioria Ovimbundu, que constituiria a base de apoio da UNITA, predominante nas regiões do Sul e planalto central do país. A FNLA optou também pelo apelo a uma entidade étnica “africana” /autóctone do norte do país, face à direção do MPLA que considera “culturalmente não-africana”, dominada por mestiços, considerados como “filhos do colono” (Messiant, 1994:163). A FNLA não consegue a mesma abrangência nem implantação que a UNITA – os objetivos da FNLA são marcadamente regionais, tendo adquirido inicialmente a denominação de União das Populações do Norte de Angola (UPNA), pretendendo reconstituir o antigo reino do Congo (Wheeler e Pélissier, 2009). O movimento permaneceu demasiado dependente da figura do líder e com objetivos políticos pouco claros, o que determinou a aceitação de todo o tipo de apoios, independentemente da origem ou das condições aplicadas (Taylor, 2006) incluindo elementos de separatismo étnico no discurso²³⁵.

A China apoiou assim a FNLA e a UNITA, após tentativas infrutíferas de apoio ao MPLA. Segundo Taylor (2006), no centro da estratégia das autoridades chinesas para a África Austral estava o Zaire e não Angola, por se considerar que aquele país, pelos recursos, dimensão e posição geoestratégica, seria a chave que garantiria o acesso aos recursos naturais da sub-região. As relações favoráveis mantidas entre o regime de Pequim e o regime instaurado pelo Presidente Mobutu eram um garante, na perspetiva chinesa, de influência sobre o rumo político no Zaire, circunstância que não poderia ser equacionada relativamente a Angola, onde três movimentos nacionalistas disputavam a liderança política exclusiva do país. Terão sido igualmente as boas relações mantidas com o regime de Mobutu que influenciariam a política de apoios da China em Angola – as bases militares estabelecidas no Zaire, favoreciam o apoio à FNLA e à UNITA, que operavam respetivamente nas zonas norte e sul e sudeste do país, até à zona de fronteira, enquanto o MPLA concentrava a sua base de operações nas zonas limítrofes da capital e na faixa costeira até Benguela (Wheeler e Pélissier, 2009).

Em 1976, com o final da Revolução Cultural na China, que havia originado o encerramento de muitas representações diplomáticas em África, e o exacerbamento da tendência antissoviética, a liderança chinesa tenta nova aproximação ao MPLA convidando o líder para uma visita a Pequim, no sentido de fornecer apoio ao movimento. Contudo o veredicto da liderança chinesa foi de que o líder do movimento era “demasiado pró-russo” (Schneidman, 2007). O apoio concedido pela China à

²³⁵ Aqui os dirigentes do MPLA são conotados como não sendo puramente africanos, mas originados na mestiçagem, resultado de uma prática de casamentos cruzados entre a população branca de origem portuguesa e uma parcela da população autóctone.

UNITA manter-se-ia segundo Vines e Campos (2008) ao longo da década de 1990, havendo registos da existência de armas ligeiras e de minas antipessoais de fabrico chinês no norte de Angola, fator que restringiu as relações diplomáticas bilaterais entre o governo de Luanda e de Pequim. Pequim estabeleceu relações diplomáticas com Angola em 1983, tendo lugar a primeira reunião da Comissão Económica e Comercial Conjunta apenas em 1999. Com o aproximar do final da guerra em 2002, estabeleceram-se os primeiros contactos para um futuro acordo económico sino-angolano. Segundo E13, funcionário da embaixada portuguesa em Luanda, iniciaram-se nesta época contactos de alto nível entre ambos os governos, rodeados de elevado secretismo: “A entrada da China envolveu muita opacidade e, dizem, até os Serviços Secretos. Eram enviados emissários à China e recebíamos enviados chineses. Era um enredado muito pouco transparente”. Os testemunhos recolhidos nas várias entrevistas apontam para o facto da negociação de um acordo financeiro com a China ter decorrido em simultâneo às negociações com o FMI. Este facto aponta para a utilização da parceria com a China como uma forma de diversificação de parceiros externos, como fuga às prescrições das instituições internacionais. Esta linha de pensamento está em sintonia com a hipótese da diversificação de parceiros externos por parte de Angola, como uma estratégia deliberada para se eximir a um programa de reconstrução pós-conflito delimitado pelas prescrições das instituições internacionais. A estratégia está em consonância com o princípio da extroversão enunciado por Bayart (1993), que refere o recurso a alianças externas para reforçar a consolidação do poder na esfera interna, referido como “dificuldades relativas à autonomização do poder e à intensificação da exploração dos seus dependentes”.

5.2 Os acordos assinados: as linhas oficiais de crédito

Os acordos financeiros entre a China e Angola iniciaram-se em 2003 com a concessão de um primeiro financiamento pelo Eximbank e pelo *International Construction Bank of China* (ICBC) no valor de 150 milhões de dólares, concedidos diretamente às empresas chinesas, para realizar projetos de reabilitação de infraestruturas na cidade de Luanda. Estes projetos incluíram a primeira fase de reabilitação do caminho-de-ferro Luanda-Malange, a primeira fase de expansão da rede elétrica de Luanda, assim como a reabilitação das redes elétricas nas cidades do Lubango e do Namibe (Campos e Vines, 2008).

Posteriormente, a Resolução nº 31/04 do Conselho de Ministros do governo angolano aprova o Acordo-Quadro de Parceria Estratégica Público Privada assinado

com o governo da República Popular da China. É na sequência desta parceria que em Março de 2003 é assinado o primeiro acordo de financiamento entre o Ministério das Finanças e o Eximbank, no valor de dois mil milhões de dólares, divididos em duas *tranches* de mil milhões de dólares. Estes projetos foram implementados entre Dezembro de 2004 e Dezembro de 2007 (Campos e Vines, 2008). Segundo estes mesmos autores, apenas sete empresas chinesas estiveram envolvidas nesta primeira fase de reconstrução. O governo chinês através do Ministério do Comércio indicou uma lista de empresas para realizar os contratos de construção ao abrigo do Acordo-Quadro assinado com o governo chinês. A lista dos projetos a realizar foi discutida entre uma delegação do Eximbank e o Ministério das Finanças de Angola, através do Grupo de Acompanhamento Técnico (GAT) constituído propositadamente para a gestão conjunta das linhas de crédito chinesas.

A primeira fase de execução de projetos financiados ao abrigo da primeira linha de crédito, que decorreu entre 2003 e 2007, envolveu a implementação de 31 contratos, com cinquenta projetos a decorrer em simultâneo em todo o território, centrados na construção de obras públicas, em particular estradas, e na construção de edifícios públicos, como centros de saúde municipais, hospitais provinciais, escolas secundárias e institutos politécnicos. O maior projeto individual desta primeira fase foi a reconstrução da estrada Luanda-Uíge, que viabilizou o acesso a esta importante cidade do Norte do país.

Em Março de 2007 foi disponibilizada a segunda *tranche* da primeira linha de crédito, principalmente para o setor da Educação (construção de escolas secundárias e politécnicos nas províncias), mas também para a Marinha com a aquisição de dez embarcações para patrulhamento da costa e para o setor das telecomunicações, nomeadamente para a expansão da rede de telefone fixo e móvel. Ao invés da primeira *tranche*, que não foi executada na totalidade, o grau de execução da segunda *tranche* ultrapassou o *plafond* aprovado, sendo complementada por uma linha adicional de 500 milhões de dólares para terminar projetos em curso.

Em Setembro de 2007 foi assinado um segundo acordo de financiamento entre o Eximbank e o Ministério das Finanças, correspondendo novamente a duas *tranches* de 1,1 mil milhões de dólares, e a dezassete contratos de construção assinados, envolvendo mais de 52 projetos. Esta linha de crédito teve como objetivo, tal como a linha de crédito anterior, a reabilitação e construção de edifícios públicos, escolas, centros de saúde e hospitais nas províncias e uma orientação mais específica para a construção de infraestruturas básicas de abastecimento de água e energia.

Em 2010 foram negociados e assinados novos acordos de financiamento com três bancos chineses: o China Development Bank (CDB), o *Industrial and Commercial*

Bank of China e o Eximbank, num financiamento total anunciado de 10 mil milhões de dólares (AFDB, 2011), com desembolsos a serem reduzidos a um montante que terá ficado entre 4,5 e 7 mil milhões de dólares, conforme se explica no texto subsequente.

De entre os três bancos, dois são “policy banks” – o CDB e o Eximbank - criados no âmbito da reestruturação da política de cooperação chinesa na década de 1990. O acordo assinado com o *China Development Bank (CDB)* (AFDB, 2011) no valor de 1,5 mil milhões de dólares, não se tratou de um crédito isolado, mas de uma linha de crédito com novos financiamentos previstos ao governo (Alves, 2010). De acordo com a mesma fonte o empréstimo não foi garantido em petróleo, fator que poderemos atribuir à natureza eminentemente comercial do CDB, a partir de 2007 ligado à criação do *China-Africa Development Fund*.

Segundo Brautigam (2009) o CDB teve como prioridade até 2007 o financiamento de projetos infraestruturais na China em zonas ou setores considerados economicamente pouco interessantes²³⁶, constituindo o financiamento de projetos no exterior menos de 0,1% dos empréstimos totais do banco. Contudo a partir de 2007 verifica-se uma inflexão nesta tendência, com o aumento de projetos financiados no exterior, com destaque para a região da América Latina (Alves, 2013). Contrariamente ao Eximbank, que concede empréstimos concessionais, o CDB concede financiamento não concessional, isto é a taxas de mercado, fator que poderá explicar o facto de este empréstimo não ser garantido em petróleo.

Os empréstimos do CDB são contudo direcionados para empresas chinesas e a partir de 2007 para áreas de atividade relacionadas com o *China-Africa Development Fund*, de que o CDB é o único acionista. Este fundo soberano do governo chinês, criado no decurso da terceira reunião ministerial do *Fórum* para a Cooperação China-Africa em 2006, tem como objetivo o apoio financeiro e logístico à instalação de empresas chinesas que pretendam investir em África²³⁷, através da aquisição de posições em empresas locais, nos setores da produção industrial e produção agrícola (CCS, 2013).

²³⁶ Refere o caso de financiamento de centrais hidroelétricas e de investimentos no Tibete.

²³⁷ O objetivo principal é financiar a aquisição de posições em empresas de capital africano no setor industrial, agroalimentar e energético. No CCS de 2013 são referidos os casos de investimentos no cultivo de algodão no Malawi, Moçambique e na Zâmbia, assim como o caso do financiamento da construção de uma central de produção de energia no Gana. Na Etiópia, os investimentos são concentrados no setor industrial, produção de cimento, vidro e marroquinaria. No entanto as atividades do CDB não se limitam a África – este banco concedeu empréstimos à empresa portuguesa EDP no valor de um milhão de euros em Julho de 2012. Aparentemente este banco parece seguir de perto a estratégia “Go Global” no que refere a aquisições em mercados externos.

O acordo assinado com o CDB previa que a linha de crédito fosse direcionada para o setor agrícola – produção de cereais e setor agroalimentar – a par de financiamentos dirigidos ao setor da habitação social em Luanda, infraestrutura e transportes. De acordo com entrevista a E2, encontravam-se já operacionais em Novembro de 2012, vários projetos com participação chinesa no setor agrícola e agroindustrial nas províncias do Kwanza Sul, Benguela, Huambo, Bié e Cuando Cubango, que incluíam a produção de arroz. Também E3 refere o caso de uma empresa chinesa de exploração de soja na província do Cuando Cubango que, no final de 2012, se encontrava em fase de recrutamento de mão-de-obra local. Os pormenores do acordo em termos de condições financeiras e de prazos não são conhecidos, mas o facto de o empréstimo não ser garantido em petróleo, a característica sempre presente até então nas linhas de crédito bilaterais concedidas pelo Eximbank, é um fator indicativo de que outro interesse prioritário chinês esteja a ser satisfeito ao abrigo desta linha de crédito. Este interesse é o acesso à terra e à produção para exportação para a China.

Os vários entrevistados falam de uma intensificação da cooperação com a China, tendo, no período entre 2004 e 2008 segundo, Santos e Quintão (2012), sido assinados doze acordos de cooperação bilateral entre Angola e a China²³⁸, um número que em apenas quatro anos duplicou o número de tratados assinados com este país, nos anos que mediaram o reatamento de relações diplomáticas em 1983 e a assinatura do acordo para a primeira linha de crédito em 2004. O valor previsto no segundo acordo com o Eximbank previa um financiamento de seis mil milhões de dólares. No entanto divergências relativas às contrapartidas oferecidas pelas empresas estatais chinesas que negociam diretamente com a Sonangol a participação na exploração a montante no setor petrolífero em Angola terão resultado numa revisão para metade no montante de financiamento inicialmente previsto (Alves, 2013).

A este facto também não terão sido alheios os efeitos da recessão económica, que diminuíram as receitas do governo entre 2008 e 2009, de 42,8 para 23,2 mil milhões de dólares em resultado da diminuição do preço do petróleo de 94,3 para 61,3 dólares por barril nos mercados internacionais. A diminuição das receitas foi determinante para o pedido de financiamento ao FMI em 2009, no âmbito de um acordo *Stand-by Agreement* que previu um auxílio financeiro de 1,4 mil milhões de dólares para compensar os efeitos adversos da deterioração dos termos de troca e a

²³⁸ Compreendendo acordos de cooperação nas mais diversas áreas (finanças, setor bancário, saúde, justiça, educação, construção, energia, assistência técnica).

recuperação das reservas financeiras em moeda estrangeira do Banco Nacional de Angola²³⁹.

O empréstimo do ICBC no valor de 2,5 mil milhões de dólares foi, de acordo com Alves (2010) garantido em petróleo. O ICBC é um banco de investimento, detido maioritariamente pelo estado chinês (70%), tendo realizado aquisições importantes no setor financeiro em regiões emergentes como Indonésia e Macau e com representações em Doha, Dubai, Moscovo e Sydney (Orre, 2007). Em 2007 o ICBC comprou uma participação equivalente a 20% no Standard Chartered Bank, um proeminente banco sul-africano de investimento, relevante no mercado doméstico sul-africano, mas igualmente com atividade de crédito a particulares e importantes ativos e investimentos noutros países africanos²⁴⁰. Esta decisão apoiada em termos de consultoria pela Goldman Sachs é indicativa do interesse estratégico do banco estatal chinês em iniciar atividades de investimento em África, capitalizando o conhecimento de mercado do parceiro sul-africano. O acordo de financiamento foi anunciado em Novembro de 2009, tal como o segundo acordo de financiamento com o Eximbank. Não há contudo evidências, segundo Alves (2013), de que a linha de crédito com o ICBC tenha efetivamente sido desembolsada a favor do governo angolano.

Quadro 5.1 Quadro síntese das linhas de crédito Angola-China

(em milhões de dólares)

	2004	2007	2010
Eximbank	2000	2500	3000a)
China Development Bank			1500
International Construction Bank of China			2500b)
Total			9.000

Fonte: AFDB Report (2011) para os valores de 2004 a 2010 e Vines e Campos (2008),

a) Este valor foi referido como correspondendo a 6000 milhões de dólares, entretanto reformulado para três milhões de USD.

b) Segundo Alves, este crédito nunca chegou a ser desembolsado

Nas entrevistas realizadas no Ministério das Finanças em Novembro de 2012, encontramos referências aos trâmites institucionais, tanto a nível interno, de

²³⁹ Foi um acordo de monitorização por um período de vinte e sete meses, e implicando um financiamento de 1,4 mil milhões de dólares, o financiamento de maior vulto desta instituição a um país da África Subsariana.

²⁴⁰ Em Fevereiro de 2012 o Standard Bank inaugurou a primeira agência em Angola. Em 2014 anuncia o financiamento de uma central hidroelétrica em Moçambique.

aprovação e de cabimentação dos contratos financiados ao abrigo das linhas de crédito do Eximbank, e relativa ao *modus operandi* das instituições do governo angolano, em particular o Ministério das Finanças relativamente ao Ministério do Comércio e ao Eximbank Chinês. Não encontramos contudo referências ao empréstimo do ICBC nas entrevistas realizadas, o que aponta para o respetivo adiamento ou para o cancelamento do empréstimo por motivos relacionados com interesses das empresas estatais chinesas na exploração do setor petrolífero em Angola ou decorrentes da crise financeira.

5.2.1 Linhas de crédito privadas: o *China International Fund*

Em outubro de 2004, o ano de desembolso da primeira linha de crédito do Eximbank, é criado o Gabinete de Reconstrução Nacional (GRN), colocado sob tutela direta da Presidência e da Casa Militar. Aparentemente este gabinete foi criado para permitir uma supervisão direta da presidência sobre o desembolso das linhas de crédito chinesas, após alegações de corrupção e desvio de fundos, que determinaram a deslocação de emergência do ministro das Finanças, José Pedro de Moraes, a Pequim. A criação do GRN é precedida da constituição do Gabinete de Apoio Técnico (GAT) no seio do ministério das Finanças, composta por técnicos do referido ministério, com a incumbência de gerir a implementação das linhas de crédito²⁴¹ e que deveria responder perante uma “comissão de Monitorização Intersectorial”, compreendendo o Ministro das Finanças, o Ministro das Obras Públicas, o governador do Banco Nacional de Angola, o Secretário do Conselho de Ministros e o então presidente do conselho de administração da Sonangol, Manuel Vicente (Corkin, 2013).

Segundo Vines e Campos (2008) o GRN foi constituído com o pressuposto da falta de capacidade técnica e de estrutura organizativa dos ministérios para gerir e implementar projetos financiados por tão avultados financiamentos. A *Reconstrução Nacional*, enquanto projeto legitimador do poder político, adquiria desta forma um carácter de urgência, que face à burocracia ou alegada falta de capacidade das próprias estruturas do governo, o Presidente colocou sob sua supervisão direta. Este procedimento apresenta resquícios da época do Governo de Unidade e Reconstrução Nacional (GURN), em funções entre 1997 e 2002, em que os dois movimentos, MPLA

²⁴¹ Mais pormenores são referidos nas “Condições dos Acordos”, nomeadamente a negociação dos projetos a implementar, a escolha das empresas às quais deveriam ser adjudicados os contratos e a supervisão dos projetos em fase de construção (supervisão sobre conformidade com projeto ou contrato previamente assinado),

e UNITA após as primeiras eleições realizadas em 1992, e na sequência do Protocolo de Lusaca em 1994, concordaram na nomeação de um governo de unidade nacional, na tradição dos ‘*power sharing agreements*’, negociando os lugares ministeriais que cabiam a cada movimento. De acordo com entrevista a E13, o governo (i.e. MPLA) quando queria implementar um projeto numa área que se encontrava sob a tutela de um ministério controlado pela UNITA, criava “Comités” que se sobrepunham às competências ministeriais e agilizavam o processo de implementação de projetos patrocinados pelo MPLA. E11 refere que a criação de Gabinetes de Apoio Técnico foi frequente durante este período, desenvolvendo o mesmo tipo de prática descrita em províncias governadas por administradores designados pela UNITA, com o objetivo de ultrapassar ou circunscrever as competências dos governadores.

O GRN é desta forma concebido para agilizar o projeto de reconstrução nacional e recebe em 2005 o financiamento de 2,9 mil milhões de dólares do *China International Fund (CIF)*, um fundo de investimento privado sediado em Hong Kong. Um relatório da Comissão do Congresso norte-americano para as Relações Económicas e de Segurança EUA-China (Levkowitz et al., 2009) refere a relação pessoal entre responsáveis de empresas ligadas ao CIF e dirigentes de empresas estatais chinesas, membros das mais elevadas burocracias do Partido Comunista Chinês (PCC), assim como aos serviços secretos chineses. Segundo o relatório, o inquérito foi despoletado pelo volume e extensão dos financiamentos do CIF em Angola e pela interligação entre o Fundo e uma série de empresas chinesas com atividades no país, que por seu turno tinham a mesma morada comercial em Hong Kong²⁴². A interligação entre os dirigentes de empresas e membros da *nomenklatura* e do aparelho de segurança e informações levou os autores a alertar para o recurso a empresas aparentemente privadas para servir interesses do Estado chinês. Os investimentos referidos no Relatório situam-se no âmbito da exploração e comercialização de matérias-primas em países como a Argentina, a República Democrática do Congo e a Indonésia e em projetos de construção de infraestruturas em Moçambique, na Tanzânia e em Singapura (Levkowitz et al., 2009).

No caso de Angola, as entrevistas realizadas aos interlocutores chineses apontam para o papel fundamental do CIF na entrada e no estabelecimento de empresas chinesas no território²⁴³.

Coube ao GRN a coordenação da execução das grandes obras infraestruturais, como a reconstrução das três linhas de caminho-de-ferro (Luanda-Malange; Benguela

²⁴² No relatório são referidos como o “*Queensway 88 Group*”.

²⁴³ Desenvolvido no capítulo 5.

e Namibe), a autoestrada Luanda-Lobito e a construção do novo aeroporto de Luanda (Bom Jesus). Paralelamente cabia a este Gabinete a implementação do ambicioso projeto “Um milhão de Casas”, dirigido aos segmentos da população de “renda média e baixa”²⁴⁴, com o objetivo de responder a uma das necessidades mais prementes do executivo no pós-guerra, que era a falta de habitação. O Relatório do Banco Mundial (*World Bank Interim Strategy 2007-9*) refere que os fundos disponibilizados pelo CIF para a reconstrução em Angola ascenderam a 9,8 mil milhões de dólares, ultrapassando as linhas de crédito oficiais.

Em 2007 porém as obras financiadas pelo GRN foram suspensas por falta de pagamento às empresas de construção chinesas encarregues dos projetos, o que levou o governo a realizar a primeira emissão de títulos de dívida pública no valor de três mil milhões de dólares, de forma a retomar a construção dos projetos (Campos e Vines, 2008). Segundo os mesmos autores, uma parte da segunda linha de financiamento do Eximbank, desbloqueada em 2007, foi utilizada para pagar parcialmente os projetos contratados no âmbito do financiamento do CIF. A suspensão dos projetos financiados pelo CIF foi atribuída, segundo Campos e Vines (2008), a erros relativos ao planeamento do cronograma dos projetos, nomeadamente no que refere às limitações de capacidade dos portos angolanos. Os cronogramas dos projetos – sobretudo aqueles que se referem a infraestruturas viárias e ferroviárias - não contemplaram a enorme dependência de importação de matérias-primas e equipamentos chineses, limitados pela capacidade de escoamento dos portos angolanos, circunstância com um impacto fundamental na capacidade de realização e no cumprimento de prazos das empresas chinesas. Um depoimento de um técnico do GRN referido por Campos e Vines (2008) acentua o modo como o planeamento feito pelos empreiteiros chineses foi caracterizado por prazos muito estritos, que não tinham em linha de conta “o planeamento antecipado necessário para um país como o nosso, ignorando elementos cruciais como a capacidade dos portos”. (ibidem, p.11)

O acordo celebrado pelo governo com o CIF e gerido pelo GRN foi envolto em secretismo, no que respeita às respetivas condições financeiras, procedimentos relativos à adjudicação dos contratos e nível de execução dos projetos. A incapacidade de assumir os compromissos de implementação dos projetos por falta de pagamento, assim como por suspeitas de corrupção relativas ao então responsável do GRN, general João Vieira Dias “Kopelipa” conduziram à extinção do GRN, no início de 2011. Segundo entrevista a E24, no final de 2010, o GRN estava “parcialmente

²⁴⁴ Esta denominação é utilizada nas entrevistas por oposição a construção de habitação para investimento imobiliário.

extinto”, em sequência da transferência dos projetos tutelados pelo GRN na área da habitação social para a ‘Sonangol Imobiliária’. No caso dos projetos relativos à construção de infraestruturas viárias, as responsabilidades de execução foram transferidas para instituições governamentais (Alves, 2013).

5.3 As condições dos empréstimos: finança e condicionalidades

As condições financeiras dos empréstimos do Eximbank variaram em função do risco soberano, da estabilidade e da situação socioeconómica do país e foram estabelecidas aplicando uma margem (*spread*), sobre a LIBOR.²⁴⁵ As negociações para o primeiro financiamento resultaram no acordo para a aplicação de um *spread* de 1,5% sobre a LIBOR, o que, considerando a taxa média da Libor a três meses para o ano de 2004 (1,67%) colocaria a taxa de juro do empréstimo em torno dos 3,1%. Segundo entrevista a E8, funcionário do ministério das Finanças, o Eximbank pretendia adicionar uma sobretaxa de 1% ao *spread* de 1,5%, como prémio de risco para aceitar a garantia soberana oferecida pelo governo de Angola. As condições acordadas para o fornecimento diário de uma quantidade fixa de barris de petróleo, ao longo do período de pagamento do empréstimo negociadas pelo governo de Angola, permitiram a retirada da imposição desta sobretaxa.

O segundo acordo de financiamento, assinado em Setembro de 2007, obteve condições mais favoráveis para Angola, com a aplicação de um *spread* de 1,25% sobre a LIBOR. Segundo Alves (2010) e Aguilar (2006), o acordo de financiamento incluiu um período de pagamento de dezassete anos, após um período de carência de até cinco anos. Estas circunstâncias são particularmente relevantes no contexto de Angola, assolada pelo vencimento e acumulação de dívida de curto prazo, contratada a partir de 1985 pela Sonangol, num contexto de descida de mais de 50% do preço do petróleo nos mercados internacionais e de necessidade de liquidez para fazer face ao esforço de guerra (Oliveira, 2008)²⁴⁶. Está igualmente de acordo com Francisco (2008)

²⁴⁵ A LIBOR é a taxa de juro utilizada como referência para as operações de financiamento no mercado interbancário de Londres (tradicionalmente baixa, por serem operações de baixo risco).

²⁴⁶ O endividamento do governo angolano aos membros do Clube de Paris foi desenvolvido no capítulo 1. O esforço de guerra e a quebra do preço do petróleo nos mercados internacionais de 27,56 para 14,42 USD por barril entre 1985 e 1986 originaram a primeira utilização de *Special Purpose Vehicles*, que permitiam o financiamento através de empréstimos garantidos em petróleo, com preço garantido, com maturidades curtas e taxas elevadas. Devido ao risco os empréstimos eram sindicados.

que refere que no contexto dos países recetores de financiamento ao desenvolvimento, os prazos de pagamento são mais relevantes que as taxas praticadas.

Os empréstimos do Eximbank são acordos do tipo “*oil-for-infrastructure*”, o que significa que são garantidos em petróleo, ou seja implicam o fornecimento de uma quantidade diária de barris de petróleo à China, sendo o valor da venda depositado numa conta bloqueada, a partir da qual é feito o serviço da dívida em pagamentos trimestrais pelo governo angolano ao banco estatal chinês²⁴⁷. Para além do fornecimento de petróleo, os empréstimos do Eximbank implicam a adjudicação dos contratos financiados maioritariamente a empresas chinesas, assim como à importação exclusiva de equipamentos e materiais de proveniência chinesa, para a realização destes contratos (construção e equipamento).

Segundo entrevista a E8, o Eximbank sugeria duas ou três empresas para cada projeto, cabendo depois ao GAT do ministério das Finanças a escolha final relativa à empresa executora. Segundo esta interlocutora, no início teria havido alguma pressão por parte do Eximbank para designar unilateralmente as empresas chinesas que executariam os projetos; no entanto essa prerrogativa não foi concedida pelos interlocutores angolanos. A última palavra sobre a empresa selecionada para a execução de cada projeto individual caberia aos técnicos do GAT que, através de “concurso”, selecionariam uma, de entre a lista de três empresas apresentadas pelo Eximbank chinês.

Os objetivos do Eximbank tais como definidos no respetivo *website* implicam que a sua principal missão seja a “facilitação da exportação e da importação de maquinaria e de equipamentos eletrónicos, assim como de equipamento e tecnologia chinesa”²⁴⁸, “apoiar as empresas chinesas com vantagens comparativas nos seus projetos no exterior (adjudicação de contratos e investimento)” e, em último lugar, “a promoção da cooperação económica internacional e do comércio”²⁴⁹. Ou seja, os empréstimos chineses são um tipo de financiamento aos países em desenvolvimento utilizado prioritariamente para beneficiar a contratação e a atividade das empresas chinesas no exterior e para beneficiar as importações de equipamentos e maquinaria de origem chinesa.

²⁴⁷ As condições dos empréstimos, no que refere ao fornecimento do petróleo, os chamados “*oil-backed loans*” são analisadas no ponto seguinte.

²⁴⁸ No original, são referidos “*complete sets of equipment and high tech products*”, o que complementa o incentivo à exportação de maquinaria de origem chinesa, utilizado nos projetos de construção financiados.

²⁴⁹ Em <http://english.eximbank.gov.cn/profile/intro.shtml#>, acedido a 11-03-14.

No caso de Angola foi negociada uma cláusula que obriga à contratação direta ou subcontratação de empresas angolanas, num valor proporcional a 30% do valor dos contratos financiados pelas linhas de crédito chinesas²⁵⁰. No que se refere à contratação de mão-de-obra local, segundo a Lei Laboral de 2000, apenas as empresas registadas em Angola podem contratar um contingente máximo de 30% de trabalhadores expatriados. Esta contratação é apenas admitida para profissionais com formação técnica, mediante justificação de inexistência de mão-de-obra qualificada nacional para as funções requisitadas. No entanto, na primeira fase de implementação dos contratos, conforme refere E8, os responsáveis locais das empresas eram hábeis em contornar a Lei Laboral de 2000, incorporando o máximo de mão-de-obra chinesa mesmo em funções não especializadas. Paralelamente os financiamentos concedidos no âmbito do acordo com a China, foram qualificados ao abrigo do Programa de Reconstrução Nacional e, como tal, as empresas eram enquadradas por um tratamento de exceção, sendo isentas do cumprimento das obrigações decorrentes da Lei das Sociedades Comerciais e da Lei de Investimento Privado.²⁵¹

O cumprimento da quota mínima de 70% de mão-de-obra angolana em qualquer projeto seria sempre difícil de manter, de acordo com os vários interlocutores entrevistados, em particular na primeira fase do processo de reconstrução que decorreu nos primeiros anos após o final da guerra, até à realização das primeiras eleições legislativas em 2008. A escassez de mão-de-obra qualificada local, a par do número e da dimensão dos projetos a decorrer em simultâneo, foram variáveis que terão contribuído para justificar a grande incorporação de mão-de-obra chinesa na primeira fase de implementação do Programa de Reconstrução Nacional. Segundo entrevista a interlocutor do ministério das Finanças (E8), a falta de capacidade de execução das empresas angolanas também é referida como um obstáculo para a incorporação de maior conteúdo local nos contratos assinados com as linhas de crédito chinesas.²⁵²

O empréstimo concedido pelo *China International Fund* foi também garantido em petróleo (Corkin, 2013) e sendo um acordo *oil-for-infrastructure*, implicando o fornecimento de petróleo e a contratação de empresas chinesas para a realização dos contratos. As condições financeiras do empréstimo eram semelhantes às do empréstimo do Eximbank²⁵³, mas não foram tornadas públicas as condições relativas ao fornecimento diário de petróleo implícitas neste financiamento. Campos e Vines

²⁵⁰ Mais pormenores em 4.3.

²⁵¹ Ver Capítulo Seis – As Empresas Chinesas na economia angolana

²⁵² Entrevista a funcionário do Ministério das Finanças.

²⁵³ Explorado em 5.5.

(2008) referem os atrasos sistemáticos de pagamento às empresas chinesas contratadas no âmbito deste acordo, assim como a pressão exercida pelo CIF no sentido de estas empresas aceitarem realizar os contratos com margens de lucro muito baixas, o que sugere a existência de uma margem entre o valor contratado e ao valor pago às empresas.

5.4 O modelo “oil-for-infrastructure”

Uma característica específica dos empréstimos do Eximbank é, conforme tem vindo a ser referido, o facto de os financiamentos serem concedidos mediante o fornecimento de petróleo. Apesar de os empréstimos garantidos em petróleo não serem uma novidade para Angola, generalizando-se como forma de financiamento do governo angolano a partir da década de 1980, o fator distintivo destes créditos, são os longos prazos de pagamento e o facto de se tratar de acordos de “*barter trade*”, ou seja implicam a troca de recursos naturais (neste caso petróleo) pela construção de infraestruturas, levada a cabo pelas empresas chinesas. Halland e Canuto (2013) referem que no final da guerra em 2002, o governo de Angola era tomador de 48 empréstimos garantidos em petróleo, sendo esta uma prática contratada pela primeira vez com o *Standard Chartered Bank* da África do Sul, posteriormente utilizada por outros bancos comerciais ocidentais²⁵⁴. Os autores referem que esta foi uma solução encontrada pela banca para responder às oportunidades colocadas pelos pedidos de financiamento de países de risco elevado, mas ricos em recursos naturais. Estes empréstimos tomavam como garantia de pagamento as futuras receitas de petróleo e a partir de SPV's (*Special Purpose Vehicles*) concediam financiamento, a taxas elevadas, com maturidades curtas, considerando fixo o preço do petróleo, como formas de mitigar o risco.

Os acordos de financiamento assinados com o Eximbank chinês implicam a venda de uma quantidade diária pré-determinada de barris de petróleo à Sinopec. Segundo Alves (2010), os acordos implicam um fornecimento diário de 10.000 barris de petróleo, nos primeiros dois anos de período de pagamento, passando a 15.000 barris no decurso dos restantes quinze anos de maturidade do empréstimo. No entanto, o cenário de subida do preço do petróleo desde 2004 (de 38,27 USD por barril para 111,65 USD em 2012) sugere que as quantidades de petróleo abrangidas pelo contrato financeiro tenham sido revistas para baixo. Igualmente as condições de pagamento do empréstimo colocam em causa a possibilidade de aplicação de um

²⁵⁴ Refere o *Commerzbank* alemão e o *BNP Paribas*, francês

preço fixo, determinado com base nos valores de 2004, relativamente ao petróleo fornecido à China no âmbito do empréstimo. Segundo E19, um interlocutor com larga experiência no setor petrolífero em Angola, a Sonangol não aceita por prática um acordo de venda (partilha de produção ou de *trading*) que implique a pré-fixação do preço, recorrendo sempre, nas respetivas transações, ao preço praticado no dia (*on the spot*) do barril de Brent. Esta observação corroborada por Alves leva a crer numa adaptação no volume diário de petróleo vendido, diminuindo o número de barris diários, num cenário de subida constante do preço do petróleo desde 2004²⁵⁵.

O serviço da dívida é feito trimestralmente através de uma conta de garantia (bloqueada), onde são depositadas as receitas da venda de petróleo abrangidas pelo acordo. A utilização do empréstimo é gerida pelo Ministério das Finanças, que à medida que os projetos vão sendo completados emite autorização de pagamento ao Eximbank, que através da conta de garantia sediada em Pequim, efetua diretamente os pagamentos às empresas chinesas, por ordem conjunta do Ministério das Finanças e do Ministério do Comércio chineses (Campos e Vines, 2008). Em Angola, a execução e o acompanhamento dos projetos financiados cabe na generalidade ao Ministério das Finanças, cabendo aos ministérios da tutela respetiva (Saúde, Educação) o acompanhamento da evolução das obras e as autorizações para subcontratações. De acordo com entrevista a E10, técnico da Unidade de Gestão da Dívida Pública, os projetos assinalados pelos respetivos ministérios, são posteriormente enviados para o Conselho de Ministros para serem aprovados. Posteriormente, devem ter o visto do Tribunal de Contas, serem aprovados por Decreto Presidencial e estarem enquadrados no Orçamento Geral do Estado. O Ministério das Finanças envia os projetos aprovados para o Eximbank, sendo nesta fase assinado um contrato financeiro entre ambas as instituições. É nesta fase que o Eximbank propõe uma lista seletiva de três empresas por projeto, para seleção final pelo MINFIN.

Segundo Vines (2008:9) depois de feito o serviço da dívida e efetuados os pagamentos dos projetos, o remanescente, resultado da venda de petróleo à China, pode ser utilizado discricionariamente pelo governo angolano.

Aqui é particularmente relevante a questão do financiamento extra de 500 milhões de dólares, aprovado em Março de 2007, para custear “ações complementares” que não foram orçamentadas na primeira *tranche*, apesar de Vines

²⁵⁵ À exceção do ano de 2009, em sequência da crise financeira que levou a uma diminuição da procura mundial.

referir que do *plafond* aprovado de 1,1 mil milhões, apenas foram utilizados 837 milhões de dólares.

Os contratos de financiamento assinados asseguram grandes benefícios para a contraparte chinesa, garantindo um fornecimento regular de petróleo à China ao longo do período de vida do empréstimo, simultaneamente ao acesso direto das empresas chinesas à adjudicação dos contratos de construção financiados. As condições de contratualização dos empréstimos implicam uma garantia soberana anexa ao fornecimento de petróleo, assegurada pela empresa petrolífera nacional, Sonangol. Segundo entrevista a alto responsável do Ministério da Geologia e Minas²⁵⁶, no caso dos empréstimos garantidos em petróleo, caso o Estado angolano não consiga cumprir as suas obrigações financeiras, o outro país “está contratualmente autorizado a fazer-se ressarcir pela entrega de petróleo por parte da Sonangol”.

5.4.1 O financiamento e o acesso a participações na indústria petrolífera em Angola

Os financiamentos implicaram como referido o fornecimento de petróleo à China, num modelo denominado de *barter trade* ou mais especificamente, “*oil for infrastructure*”. No entanto, adicionalmente, os contratos de financiamento chinês ao governo angolano, foram seguidos pela aquisição de posições de vulto na exploração petrolífera, disputadas pelas restantes empresas multinacionais a operar no país.

Em 2004, a Sinopec fez a sua entrada como operadora no mercado petrolífero angolano, ano em que através de uma subsidiária da empresa responsável pelas operações no exterior (*Sinopec Overseas Gas Oil*), fez um acordo de parceria com a empresa nacional angolana, Sonangol. Deste acordo resulta a empresa Sonangol Sinopec International (SSI)²⁵⁷, a qual assegura o primeiro ativo na exploração do petróleo angolano quando em 2004 a Sonangol exerceu o direito de preferência (*pre-emptive right*) sobre uma participação de 50% no disputado bloco 18²⁵⁸, adquirindo-o à empresa Shell e colocando-o no portefólio de ativos da recém-criada SSI. Posteriormente, no concurso de 2005 e 2006, a SSI adquiriu participações importantes na exploração dos mais disputados novos blocos não explorados, em águas ultra profundas (15/06, 17/06 e 18/06). Em cada um dos casos, a SSI, não é o operador, ou

²⁵⁶ Realizada por Carmen Amado Mendes a 2-07-2012.

²⁵⁷ Em que a Sinopec detém 55% do capital da empresa.

²⁵⁸ Localizado ao largo de Cabinda, em águas pouco profundas, e com reservas estimadas de mil milhões de barris, e uma produção de 172.000 barris, sendo um dos blocos mais lucrativos na época.

seja não lhe incumbem as operações de extração nos blocos referidos, estando estas a cargo respetivamente da AGIP/INI (Itália), da Total (França) e da Petrobras (Brasil), facto que resulta da falta de domínio por parte das empresas estatais chinesas das tecnologias necessárias para fazer a prospeção e exploração em águas ultra profundas (Taylor, 2009). Segundo entrevista a perito do setor da prospeção, os maiores custos com a exploração de um bloco ocorrem na fase de prospeção (estudos exploratórios para analisar a viabilidade económica da exploração), pois envolvem impostos de prospeção pagos na fase de estudo de viabilidade, aliados a todos os custos com o estudo e análises iniciais, habitualmente a cargo do operador. É o chamado “*oil cost*”.

A entrada da SSI na exploração do bloco 18 foi facilitada pela empresa petrolífera nacional angolana Sonangol, que utilizou uma prerrogativa institucional, o direito de preferência, para adquirir diretamente a participação do antigo operador para depois colocar esta participação sob administração da SSI. De igual forma, a quota da SSI nos promissores blocos referidos 15, 17 e 18/06, permitem à empresa estatal chinesa contornar os custos e o domínio das tecnologias inerentes à prospeção e exploração, acedendo diretamente à sua quota-parte da produção do bloco (o chamado “*oil profit*”), decorrente dos contratos de partilha de produção nos blocos respetivos²⁵⁹.

No entanto, segundo Alves (2010), o acesso aos blocos referidos implicou a assinatura de um memorando de entendimento para a construção de uma refinaria no Lobito (Sonaref), cujos custos orçamentados em 3,5 mil milhões de dólares seriam assumidos na totalidade pela Sinopec. A futura refinaria permitiria a autossuficiência do país na produção de combustível refinado, um projeto desde há muito acalentado pelo executivo angolano. A capacidade projetada para a nova refinaria seria de 200.000 barris diários, que permitiria eliminar a importação por parte de Angola de mais de 70% do combustível refinado consumido no país criando igualmente excedentes para exportação. O pomo da discórdia entre as duas partes situou-se contudo quanto à tecnologia empregue na refinação o que, tendo em conta as distintas especificações utilizadas na Ásia e na Europa, ditaria à partida o mercado de destino.

Enquanto a Sonangol privilegiava a exportação para os mercados regionais²⁶⁰ por razões políticas e económicas, e para os mercados europeus, por razões de rentabilidade, por se tratar de mercados menos regulamentados, com preços mais

²⁵⁹ Estes blocos têm reservas provadas que equivalem a um total de 5,2 mil milhões de barris de petróleo.

²⁶⁰ Fazendo menção de controlar 50% do abastecimento de produtos refinados nos mercados regionais.

elevados, a Sinopec tinha como objetivo a exportação da produção para a China²⁶¹, no contexto da respetiva política de segurança energética. O objetivo do governo angolano, quanto ao destino da produção de produtos refinados estaria de acordo com as ambições da liderança em fortalecer a proeminência do país na região, alinhada com uma estratégia de posicionamento do país como fornecedor de produtos petrolíferos na região da África Austral (site Sonangol). Esta estratégia é cada vez mais significativa num contexto de perda relativa de importância económica e militar da África do Sul no contexto regional.²⁶²

A Sinopec, por sua vez, tinha como objetivo prioritário a exportação para a China, já que o projeto de venda nos mercados regionais africanos foi considerado de rentabilidade reduzida, pelas restrições de preço praticadas nestes mercados. Adicionalmente, o plano de construção de uma refinaria sul-africana na costa ocidental africana (Alves, 2010) constituiria obstáculo à comercialização dos produtos originados na refinaria angolana do Lobito. A pretensão chinesa neste negócio, tão inflexível relativamente a um setor estratégico a partir do qual são construídos os proventos do estado angolano e através do qual o regime constrói a respetiva rede de alianças constituiu, segundo Alves (2010), sobretudo um pretexto para fazer colapsar um acordo que a contraparte chinesa não tinha interesse em implementar.²⁶³ A Sinopec terá ainda considerado que as exigências em termos de sofisticação dos requisitos das instalações feitas pela contraparte angolana, não poderiam ser satisfeitas por fornecedores ou empresas chinesas, o que desvirtuava a possível vantagem da execução em benefício de interesses e empresas chinesas.

O regime chinês não teve em devida consideração a relevância política do projeto de construção da refinaria para o regime angolano. Em 2009, após o colapso das negociações para a construção da refinaria, foi posto a concurso o bloco 32 (operado pela Total), situado em águas ultraprofundas e colocado em leilão pela

²⁶¹ Entrevista ao presidente da Sonangol, Manuel Vicente na época refere este mesmo aspeto: “Chegámos a um ponto onde não podemos fazer mais concessões: não podemos construir uma refinaria para produzir para o mercado chinês.”

²⁶² Em 2013 o PIB nigeriano terá ultrapassado em 60% o PIB sul-africano. *World Politics Review* refere igualmente a obsolescência e estado crítico do armamento do exército sul-africano (*South African Defense Force*), fator que colocaria seriamente em risco a supremacia da África do Sul no continente e na região da África Austral. (WPR, 28-14-2014, *Military decline calls South Africa's regional leadership into question*).

²⁶³ A construção de uma refinaria sul-africana na costa ocidental iria retirar competitividade à refinaria angolana nos mercados regionais, acrescido ao facto de que o preço de combustível em Angola, à semelhança de outros países da região (como Zâmbia, Moçambique) ser fixado administrativamente e subsidiado.

Marathon Oil (Campos et al., 2008) no qual a Sinopec licitou em parceria com outra empresa estatal chinesa do setor, a CNOOC (*China National Offshore Oil Corporation*), uma participação de 20%. O desagrado do regime angolano ficou então visível quando, após o acordo para a compra entre as partes, a Sonangol utilizou a prerrogativa do direito de preferência para bloquear a compra pelo consórcio chinês (Faucon, 2009). Neste caso, como referido por alguns autores como (Taylor, 2004) tal como tinha já acontecido com a aposta da China nos movimentos perdedores da guerra civil em Angola, verificou-se novamente uma grande inabilidade para entender o contexto local e cultural do “político” em África. O acordo para a construção com financiamento chinês da refinaria caiu, tendo como consequência o afastamento das pretensões chinesas a futuras aquisições nos leilões seguintes no sector petrolífero em Angola numa demonstração perfeita de que o regime utiliza o recurso petróleo como instrumento de negociação da sua política externa, recompensando ou penalizando parceiros.

5.5 Os empréstimos da China e de outros financiadores

Entre Março de 2004 e Dezembro de 2005, Angola recebeu financiamento do Export Import Bank da Índia, do Eximbank da China, do Export Import Bank of Korea e também da COSEC de Portugal. Tendo em conta apenas as taxas de juro praticadas, o empréstimo do Eximbank era de entre os quatro créditos o mais oneroso, com uma taxa que em 2004 se situou em torno dos 3,1%, contra a taxa de 2,4 a 2,6%²⁶⁴ praticada no empréstimo pela Companhia de Seguros de Crédito à Exportação de Portugal e a taxa de 1,75% praticada pelo *Export Import Bank* da Índia, e a taxa de 0,6% praticada pelo Banco de Exportações da Coreia do Sul. Adicionalmente, os empréstimos concedidos pelo Eximbank tiveram custos associados, como a comissão de gestão de 0,3% sobre o valor total do empréstimo e uma comissão de reserva de 0,3%. O empréstimo do Export Import Bank da Índia não refere qualquer comissão para além da taxa de juro. O empréstimo da COSEC apresenta apenas uma comissão de gestão de 0,1% sobre o total do empréstimo. O empréstimo do Export Import Bank da Coreia refere uma comissão de gestão de 0,1% a ser paga sobre cada montante desembolsado na linha de crédito.

²⁶⁴ Em 2004 a Libor a 3 meses para operações denominadas em dólares, situou-se em média nos 1,67%, enquanto a Euribor, aplicada como referência no empréstimo da COSEC se situou em torno dos 2%.

A Estratégia Intercalar do Banco Mundial refere ainda uma comissão administrativa ou “*arrangement fee*”, utilizada no empréstimo do Eximbank referente a despesas administrativas e de estudo da operação de crédito e que neste caso corresponderia a 1% do valor total do empréstimo, ou seja 20 milhões de dólares por cada uma das linhas de crédito. Este tipo de comissão só é referido noutros empréstimos da banca comercial privada concedidos a Angola, como o empréstimo originário no Deutsche Bank de Espanha, na LR Luminar Finance de Israel e da *Credit Insurance Hermés*, da Alemanha (World Bank, Interim Strategy 2007-09).

Comparativamente, os empréstimos com origem no Eximbank apresentam taxas de juro mais elevadas que qualquer um dos empréstimos estado-a-estado com origem nos bancos de exportação. Adicionalmente, os custos associados à operação de crédito do Eximbank são mais elevados que as comissões pagas em operações similares, acrescendo o facto de incluírem a comissão administrativa, somente aplicável a operações de crédito concedidas pela banca comercial. Paralelamente são garantidos em petróleo e pagos trimestralmente, o que assegura um fluxo de receitas constante ao Eximbank, contrariamente ao que sucede com as restantes linhas de crédito estatais.

As linhas de crédito chinesas apresentam na realidade condições muito aproximadas às praticadas pela banca comercial relativamente a Angola no mesmo período (Libor e Euribor, mais 1,5 e 1,25%)²⁶⁵, constituindo os prazos aplicados nos empréstimos do Eximbank o maior fator de distinção, de dezassete anos versus os empréstimos da banca comercial a Angola, com um prazo de pagamento que varia entre quatro a cinco anos.

A análise detalhada das condições de financiamento aplicadas nestas operações de crédito permite contrariar a premissa de que as condições financeiras das linhas de crédito chinesas são mais vantajosas que as aplicadas nas linhas de crédito ocidentais.

²⁶⁵ Para os empréstimos da LR Luminar de Israel e da *Credit Insurance Hermés* da Alemanha.

Quadro 5.2 Linhas de crédito bilaterais contratadas pelo governo de Angola, 2004-2010

Origem	Data	Montante (em USD)	Objetivo	Taxa aplicada	Outros custos	Garantia
Export Import Bank of India	ago/04	40 milhões	Contratos de financiamento de equipamento para linha férrea do Namibe	1,75%		Ministério das Finanças
Eximbank da China	Março de 2004	2000 milhões	Projeto de investimento Público	Libor a 3 meses + 1,5%	Comissão de gestão-0,3% Comissão de instalação 1% Comissão de imobilização (0,3%)	Contrato garantido em petróleo
COSEC Portugal	Novembro de 2004	300 milhões	Projeto de investimento Público	Euribor + 0,4-0,6%	Comissão de gestão-0,1%	Ministério das Finanças
China International Fund	2005	9,8 mil milhões	Projetos geridos pelo GRN	Libor 3 meses +1,5%	Comissão de gestão (0,3%) e comissão de reserva (0,3%)	Contrato garantido em petróleo
Export import Bank of Korea	Dez/05	3,14 milhões	Projeto de reabilitação de uma fábrica de algodão no Sumbe	0,60%	Comissão de gestão de 0,1% sobre cada desembolso	Ministério das Finanças
Proex Brasil	2006	580 milhões	Projeto de investimento Público	Libor (não especificada)	Comissão de gestão-0,5%, comissão de imobilização (0,5%)	Contrato garantido em petróleo
Banco de Desenvolvimento do Brasil	2006	750 milhões	Projeto de investimento Público	Libor+1%	Comissão de gestão 1%, comissão de imobilização (0,5%)	Contrato garantido em petróleo
Export Import Bank of India	2006	10 milhões	Aquisição de tratores marca "Same"	Libor 6 meses+2,5%	Comissão de gestão-0,5% anual e comissão de imobilização (0,5%)	Ministério das Finanças
Eximbank da China	Maio 2007	500 milhões	Projeto de investimento Público	Libor a 3 meses + 1,5%	Comissão de gestão-0,3% Comissão de instalação 1% Comissão de imobilização (0,3%)	Contrato garantido em petróleo
Eximbank da China	set/07	2000 milhões	Projeto de investimento Público	Libor a 3 meses + 1,25%	Comissão de gestão-0,3% Comissão de instalação 1% Comissão de imobilização (0,3%)	Contrato garantido em petróleo
CDB	2010	1,5 mil milhões	Infraestruturas e setor agrícola, habitação social transporte e telecomunicações)			Ministério das Finanças
Eximbank da China	2010	6.000 milhões	Projeto de investimento Público	Desconhecido	Comissão de gestão-0,3% Comissão de instalação 1% Comissão de imobilização (0,3%)	Contrato garantido em petróleo

Fonte: World Bank Interim Strategy 2007-2009, AFDB (2011) e Alves (2010)

5.6 As relações comerciais enquanto estratégia de política externa

No final de 2003, um ano após o final da guerra, o governo angolano, com um total de receitas petrolíferas de 8,5 mil milhões de dólares, dirigiu 38% das exportações aos Estados Unidos. Em 2012, porém, a China absorveu 49% do volume de exportações angolanas de petróleo que totalizaram 68,8 mil milhões de dólares (BNA, 2012). A Índia e Taiwan foram respetivamente o terceiro e o quarto clientes, com uma tendência crescente desde 2003, absorvendo conjuntamente cerca de 16% das exportações angolanas em 2012. Portugal é o sexto maior cliente do petróleo angolano, com tendência sustentada de crescimento das aquisições de petróleo sobretudo desde 2009.

O fator mais marcante que resulta da análise da evolução das exportações angolanas entre 2003 e 2012 é, a par do notório crescimento do valor das exportações de 9,5 mil milhões para 69,2 mil milhões no período, o crescimento mais que proporcional da quota-parte chinesa nas exportações angolanas. Em 2003 as exportações para a China num equivalente a 1,87 mil milhões de dólares representavam 19% do total de exportações, mais do que duplicaram em menos de uma década, atingindo em 2012 o valor de 34,6 mil milhões de dólares (49%).

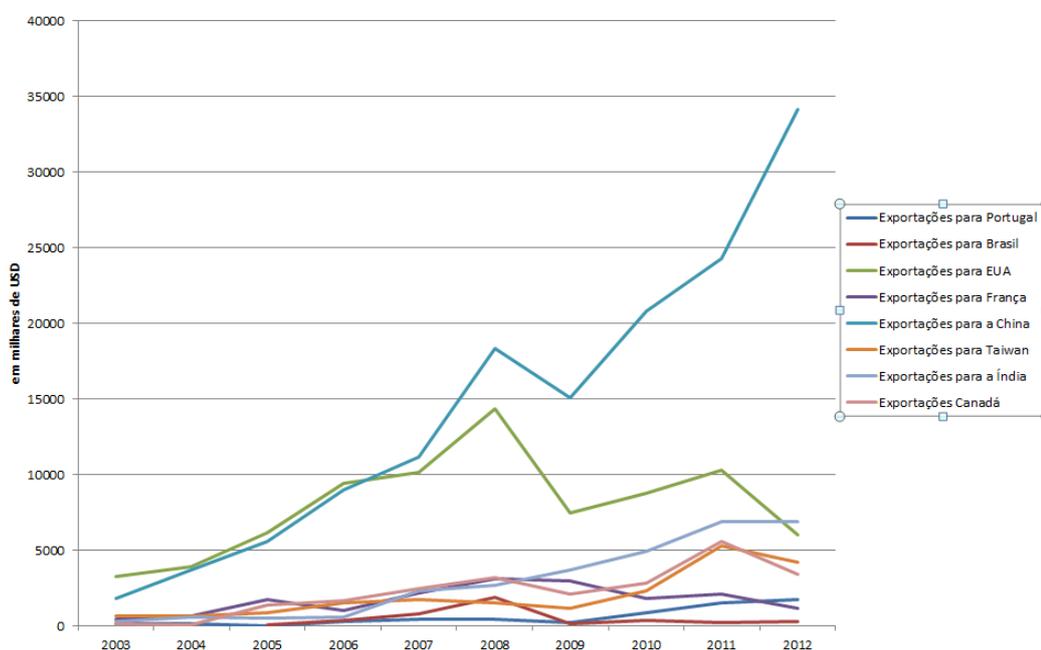
Em 2012, considerando o preço médio do Barril de Brent de 111,65 dólares, Angola teria exportado para a China cerca de 305 milhões de barris de petróleo, o que equivale a uma exportação diária de 838.000 barris. A quantidade de petróleo vendida ao abrigo dos acordos de financiamento negociados com o Eximbank corresponde apenas a 1,7%²⁶⁶ das exportações diárias de petróleo, ou seja 15000 barris. Ou seja a larga maioria das vendas de petróleo à China, cerca de 98% ocorre para além dos termos do acordo de financiamento com o Eximbank. Neste contexto, apesar do enorme apetite por recursos da China ilustrado no capítulo dois não podemos desligar a análise da evolução das parcerias comerciais de Angola no pós-guerra de uma estratégia deliberada de privilégio da China, enquanto destino preferencial das exportações angolanas. Esta tendência é ilustrada por E1 que refere que face à indisponibilidade dos países do “Ocidente” em financiar a reconstrução de Angola, a alternativa apresentada com a proposta de financiamento chinês implica a alteração na natureza e na dinâmica de relações com os restantes países parceiros externos de Angola. E1 refere:

²⁶⁶ Considerando que o número de barris implícitos no pagamento não diminui em função do aumento do preço do petróleo.

“Surgiu a possibilidade da China e acho que o governo fez bastante bem (...) Não se trata (com a China) de novas relações de cooperação, mas sim de relações acima do nível de outros parceiros. As transações são de tal ordem que vão obrigar a mudanças nas relações (de cooperação) seja naquilo que sai de Angola, como no que vem para Angola. Há exportação de petróleo para pagar essas linhas, mas também importação para pagar essas linhas. Estes dois tipos de atuação ocasionam algumas limitações na cooperação com outros – ou seja não há um incremento nas exportações para outros países. Estou a falar de exportações de petróleo.”

Esta cooperação tem pois implicações para além dos termos estritos dos acordos financeiros. As percentagens de petróleo exportadas para a China para além dos termos desses acordos sugerem que o governo angolano terá selecionado a China como o cliente preferencial das exportações de petróleo, privilegiando assim o principal financiador do período de reconstrução.

Figura 5.1 Exportações angolanas por parceiros selecionados



Fonte: Banco Nacional de Angola, Países destino das Exportações, anos de 2003 a 2007 e anos de 2008 a 2012.

Os Estados Unidos, por sua vez, absorvem uma fatia decrescente do petróleo angolano, apesar de serem duas empresas norte-americanas (Chevron e a ExxonMobil) a liderar as operações de extração petrolífera em Angola, representando

em conjunto cerca de 50% dos impostos pagos no respetivo setor (Sousa, 2011). Os Estados Unidos foram tradicionalmente um interveniente-chave na exploração do petróleo angolano, pois foi a Cabinda Gulf Oil Corporation²⁶⁷ (posteriormente adquirida pela Chevron), a explorar as primeiras jazidas de petróleo ao largo de Cabinda, garantindo o fluxo de receitas ao MPLA.

A rápida percepção sobre a importância do interesse estratégico do setor, enquanto fonte de receitas permitiu isolar o setor do petróleo da vaga de nacionalizações pós-independência. Salvador (2002) refere o carácter “residual” da propriedade privada face à norma da nacionalização prevista na primeira Constituição pós-colonial aprovada em 1978, de forma a acomodar as operações das empresas privadas e intervencionadas do setor petrolífero²⁶⁸.

O carácter pragmático da gestão dos recursos naturais por parte do governo é referida também por Ferreira (2005) quando refere o *volte face* relativamente à política de nacionalizações, caracterizada por um pragmatismo realista.

Conclusões

Com o final da guerra o governo iniciou uma política de diversificação de parcerias externas no âmbito comercial e financeiro, cujo fator diferenciador em termos de procedimentos e implicações foi o acordo financeiro com a China.

Podemos depreender duas tipologias nas linhas de crédito de origem chinesa. As linhas de crédito estado-a-estado, oficiais, com origem no Eximbank e no China Development Bank, permitiram ao governo iniciar um programa de reconstrução nacional pós-conflito, escapando às obrigações e exigências apresentadas por um programa liderado pelo FMI.

As linhas de crédito com origem no GRN foram colocadas diretamente sob a tutela e supervisão da Casa Militar, permitindo, entre 2004 e o início de 2011, a execução de um plano paralelo de reconstrução nacional, sem o crivo dos respetivos ministérios. Esta linha permitiu acentuar a concentração de poder na Presidência.

²⁶⁷ Após a independência o MPLA, anuncia a nacionalização das operações e equipamentos das empresas petrolíferas a operar na faixa territorial e em *offshore*. Após uma saída de território angolano em 1975, subsequente à declaração de independência, a Cabinda Gulf Oil regressa às operações em território angolano, através da mediação da Comissão Nacional para a Reestruturação do Setor Petrolífero, estabelecida pelo MPLA Oliveira, 2007).

²⁶⁸ Segundo Salvador a propriedade privada era permitida a “empresas estrangeiras que pudessem beneficiar empresas angolanas com transferência de tecnologia” e em “empresas a atuar em setores estratégicos”.

A linha de crédito chinesa constituiu uma janela de oportunidade para alargar o leque de parceiros externos de Angola. Constituiu igualmente uma aplicação do princípio da extroversão de Bayart (1993), que enuncia o recurso por parte dos principais atores na África subsariana a “alianças na esfera externa para compensar dificuldades relativas à autonomização do poder e à intensificação da exploração dos seus dependentes”.

Esta relação de extroversão utiliza o petróleo como moeda de troca. A China ganhou uma posição preponderante como cliente do petróleo angolano, tendo sido o fornecimento de petróleo utilizado como forma de compensar aliados e punir *spoilers*.

Os vários interlocutores entrevistados apontam para um consenso sobre a importância e a oportunidade dos financiamentos chineses, com relevância para o programa de reconstrução pós-conflito e para a consolidação política do governo. No entanto à medida que mais parceiros e financiadores externos foram convidados como parceiros no processo de reconstrução, e a situação do país foi perdendo o carácter de emergência, “excepcional” de pós-conflito, em vigor até às primeiras eleições em 2008, foram sendo colocadas em questão as condições decorrentes dos acordos de financiamento com a China. Por um lado esses acordos, com incidência até 2025, representam uma hipoteca sobre a futura venda e produção de petróleo. Por outro lado, para além do financiamento ligado ao fornecimento de petróleo, as linhas de crédito obrigam à contratação maioritariamente de empresas chinesas, que utilizam em exclusivo materiais e equipamento de proveniência chinesa e utilizam preferencialmente mão-de-obra chinesa.

Capítulo SEIS - A ENTRADA DE EMPRESAS CHINESAS NA ECONOMIA ANGOLANA

Sinopse

No capítulo anterior caracterizámos os modelos de cooperação estabelecidos desde 2003 entre Angola e a China, de como se enquadram na tipificação variável e alternativa do financiamento do desenvolvimento. Posteriormente, analisei como estes acordos se têm operacionalizado em Angola, através da estrutura de poder vigente que facilitou a implementação dos acordos. Neste capítulo, a análise é complementada por dados obtidos em entrevistas realizadas em Angola. Pretendemos analisar as características do investimento chinês, nomeadamente entender as formas de entrada e de implementação das empresas chinesas em Angola. O nosso principal foco centra-se na análise da formação de negócios e empresas de tipo privado em Angola, uma vez que a pergunta de partida definida se centra na possibilidade de criação de uma dinâmica empresarial chinesa para além da intervenção e proteção do estado chinês, e em entender a forma como esta nova leva de empresas se adaptou e ajudou a moldar a forma de fazer negócios neste mercado.

6.1 A atividade económica privada em Angola

Em 1987 teve lugar uma viragem na orientação da política económica do governo angolano, do planeamento central para a economia de mercado. Esta alteração da política económica decorreu dos maus resultados obtidos com a opção pela economia socialista - para além das alterações nos contextos internacionais.

Desde a independência que a guerra e o colapso do sistema privado provocavam uma deterioração económica; a opção política expressa na constituição de 1978 e o sistema de nacionalizações empreendido, desmantelaram a atividade empresarial privada remanescente, já muito enfraquecida pela saída dos recursos humanos que geriam as empresas existentes. Uma das principais consequências da deterioração económica foi a queda abrupta da oferta de produtos agrícolas.

A partir de 1975 o abastecimento do país, sobretudo no que refere ao setor alimentar foi-se tornando cada vez mais dependente de importações e posteriormente de ajuda externa. Segundo Sogge (1994:5) na segunda metade da década de 1970, um quarto das importações de Angola era constituída por bens alimentares; no final de década de 1980, esta percentagem subiu para cerca de 50%.

O abandono da economia de planeamento centralizado foi pela primeira vez reivindicada no II congresso do MPLA em 1985. A quebra das receitas de exportação, decorrente da baixa do preço do petróleo nos mercados internacionais, traduziu-se numa rutura grave no abastecimento da população, em particular no que refere a produtos alimentares. A quebra abrupta das receitas do petróleo diminuiu a capacidade de pagamentos ao exterior, comprometendo a concessão de créditos ao governo.

O governo de Angola entrou em *default* relativamente a alguns credores²⁶⁹, nomeadamente Portugal e iniciou um tipo de endividamento baseado em empréstimos de curto prazo, pagos em petróleo, que contribuíram para agravar a situação da balança de pagamentos do país (Oliveira, 2007).

Foi neste contexto que se tomaram medidas políticas no sentido de desbloquear o funcionamento da atividade privada, ainda que sem um enquadramento legal específico. Esta primeira vaga de abandono do sistema de planeamento central, caracterizou-se pela permissão, ainda que não regulamentada da atividade empresarial, através da passagem para as mãos de privados de empresas anteriormente nacionalizadas, bem como da concessão de licenças de importação e do acesso diferenciado a divisas em moeda estrangeira aos detentores destas licenças.

O primeiro programa de reforma da economia apelidado de Saneamento Económico e Financeiro (SEF) foi aprovado em 1985 e seguiu as orientações gerais dos programas de ajustamento estrutural, no sentido de diminuir o papel do Estado na economia através de privatização de empresas e da liberalização da atividade comercial. No entanto não logrou o objetivo de liberalização cambial, tendo sido mantidas as fixações administrativas de câmbio que beneficiavam os detentores de licenças de importação, que acediam a divisas em moeda estrangeira.

O Programa SEF foi igualmente uma forma de tentar contornar a crise de oferta característica dos regimes de planeamento central. Segundo a pesquisa realizada por Calado (1997) ao empresariado emergente em Angola, a maioria dos empresários com atividade registada exerciam atividades na área do comércio, sobretudo no setor de importação e de distribuição no mercado nacional. Como referido, a partir de 1987, o setor informal conheceu um crescimento desproporcionado relativamente ao setor formal da economia, passando a incluir membros da nomenclatura do partido. Segundo Messiant (2006:) “por volta de 1985, a direção do partido-estado, ao mesmo tempo que prioriza de forma mais nítida os interesses legais

²⁶⁹ Referido no capítulo Dois.

da *nomenklatura* em relação às necessidades do povo decide também investir no (tal) mercado informal”.

Perante a escassez de produtos disponíveis e as dificuldades de acesso ao abastecimento de produtos alimentares e produtos de consumo corrente nas Lojas do Povo e Lojas do Partido²⁷⁰, floresceu um mercado informal, onde o preço não era tabelado, abastecido pelos detentores de licença de importação²⁷¹. Estes operadores por sua vez tinham acesso a divisas em moeda estrangeira para poderem efetuar as compras de produtos ao exterior. Segundo Salvador (2002), o sistema de câmbios duplos beneficiava quem detinha licenças de importação, pois permitia a um grupo restrito o acesso a divisas estrangeiras ao câmbio oficial do *kwanza*, fixado artificialmente a uma taxa elevada²⁷², para a aquisição de produtos no exterior, o que lhes permitia nas vendas no mercado interno.

Para além do acesso preferencial a dólares para a importação de produtos a ser vendidos no mercado interno, o acesso a estas divisas permitia recolher mais-valias cambiais, pela troca no mercado paralelo por *kwanzas*, depois novamente utilizadas para a compra de dólares a taxa preferencial²⁷³. No momento em que introduziam os produtos importados através das licenças de importação, beneficiavam novamente do *gap* cambial, uma vez que sem a difusão e legalização de pontos de distribuição autorizados para a venda de produtos de consumo, as mercadorias acabavam por ser canalizadas para o mercado informal, onde eram vendidas a *kwanzas* cotados a valores de mercado. Foi neste contexto que a partir de 1987 se verificou um crescimento exponencial da economia informal, com a eliminação das restrições à importação, acesso seletivo e preferencial a divisas estrangeiras e a privatização de algumas empresas consideradas não estratégicas.

Segundo Lopes (2007), a informalidade na economia data de 1977/8, em que as práticas informais alastraram aos diversos setores da atividade económica, passando para além das práticas de informalidade permitidas no período colonial, que estavam restringidas a determinados domínios de atividade e funcionavam como

²⁷⁰ Messiant (2006) refere esta diferenciação com base na pertença ou não como membro do MPLA-PT.

²⁷¹ Aqui não podemos falar exclusivamente no pretérito perfeito, uma vez que o mercado informal permanece uma característica da economia angolana, como aliás em todo o continente africano.

²⁷² Segundo Hodges (2004) entre 1991-98, o câmbio oficial era cerca de três vezes inferior em média (2,9%), ao câmbio do mercado paralelo.

²⁷³ Hodges chama a este sistema um “*round-tripping*” entre o câmbio oficial e o câmbio paralelo.

complementares ao setor formal e regulamentado²⁷⁴. A partir de 1977/8 vulgarizam-se os termos “candonga” e “esquemas” para denominar as práticas informais, que coexistiam paralelamente ao sistema socialista de planeamento central, mais especificamente “no contexto socializante de uma economia centralizada e administrativamente regulada” (Lopes, 2007). Em 1987 porém, apesar do “desmantelamento da maioria dos mecanismos que caracterizaram o centralismo económico no quadro de transição para uma economia de mercado, não se assinalaram alterações de vulto no padrão de crescimento acelerado do sector informal”, exceto em setores demarcados “como transportes, mercados urbanos e mercado cambial” (Lopes 2007: 38). Também é a partir deste ponto de viragem que se identificou uma transição mais fluída dos operadores entre atividades formais e atividades informais. Segundo o autor, foi a partir de setembro de 1992 com a aprovação da revisão constitucional que estabeleceu oficialmente a opção pela economia de mercado e pelo multipartidarismo, que ocorreu um “crescimento generalizado das atividades e práticas informais”, contudo sem a existência de um quadro regulamentar da atividade económica privada²⁷⁵.

A opção pela economia de mercado como a “melhor forma de alocar recursos a nível interno”²⁷⁶, sendo mantidos alguns preços fixos, como nos produtos agrícolas até 1992, e nos transportes, bem como subsídios associados e monopólios estatais em determinadas áreas de atividade económica. Segundo Aguilar e Stenmann (1996), em 1995, os subsídios à atividade económica constituíram 6% do total de transferências feitas pelo Estado, correspondendo a 3% do PIB. De entre os maiores beneficiários, retirando a Sonangol e Fina (petróleos), contaram-se a empresa transportadora aérea nacional (TAAG) e a companhia de distribuição de energia eléctrica (ENE).

Esta indefinição permitiu a eliminação de restrições ao exercício por privados de partes da atividade económica, anteriormente nas mãos do Estado, sem a adoção de um quadro global de reformas institucionais com vista à liberalização da economia. Salvador (2002) refere ainda a incompatibilidade entre os programas de reforma económica aprovados e a sua implementação posterior, decorrente de dificuldades

²⁷⁴ Segundo Lopes (2001) no período colonial a informalidade restringia-se “às atividades artesanais tradicionais, prestação de serviços domésticos, comércio ambulante, comércio à porta de casa, mercados dos musseques, e construção de habitações das populações autóctones que viviam nas periferias das cidades”.

²⁷⁵ Inserem-se neste contexto o processo de privatizações, caracterizado pelo ajuste direto

²⁷⁶ Segundo a Constituição aprovada em 1992.

entre a "doutrina económica do governo" e a "vontade política para levar avante os programas apresentados"²⁷⁷.

6.1.2 Os primeiros empresários

Calado (1997) conseguiu tipificar a emergência de dois tipos de empresários nesta época, uma "pequena classe empresarial emergente" não registada, que tende a operar no mercado informal e é caracterizada pelo mediatismo. Em paralelo, referencia a existência de uma "classe média de empresários" registados, que capitalizavam a rede pessoal de contatos dentro do partido para o exercício da sua atividade, que detinham usualmente alguns conhecimentos de gestão e que tendiam a centrar a sua atividade de negócio na área do *import-export*.

Segundo Messiant (2006), foi a partir da segunda metade da década de 1980, coincidindo com o segundo congresso do MPLA em 1985, que se verificou "uma modificação da economia política", isto é "dos modos de apropriação, acumulação, redistribuição, do funcionamento real interno do bloco do poder", sem no entanto haver alterações institucionais ou de enquadramento legal, mantendo-se a mesma constituição.

Até 1987, o estrato próximo do poder era beneficiado através da distribuição de recompensas ligadas aos bens alimentares e de uso corrente e ao acesso permitido, mas não regulamentado a bens imóveis²⁷⁸. A partir de 1987 porém, devido à queda das receitas do petróleo e ao colapso do sistema de abastecimento interno, a liderança sofreu pressões internas no sentido da abertura da economia, de forma a permitir maiores hipóteses de enriquecimento pessoal. Entre 1987 e 1992 operou-se a transição para uma economia liberalizada de mercado, com a abertura seletiva do comércio a operadores privados, sendo no entanto mantidos monopólios em determinados setores, para isolar os operadores estatais da concorrência.

A partir de 1992 o benefício dos estratos próximos do poder efetuou-se adicionalmente pela acumulação de capital empresarial, no contexto da privatização das empresas e das propriedades agrícolas do Estado (Ferreira (1999); Hodges

²⁷⁷ A este propósito Salvador refere: "As medidas preconizadas pelos programas traçados foram sendo proteladas, cerceadas ou implementadas de forma isolada, quando não foram simplesmente abandonadas e substituídas por outras claramente contrárias às reformas, com objetivos pouco claros".

²⁷⁸ Vidal refere documentos do partido que aludiam a práticas ilícitas de apropriação e de abuso de poder por membros do partido, entre 1980 e 1985 (ver ponto 2.3.1).

(2004)²⁷⁹. Esta acumulação de capital ocorreu sobretudo a partir de 1993, após os primeiros acordos de paz com a UNITA em Bicesse, quando se deram as primeiras privatizações, no quadro da adesão ao Fundo Monetário Internacional em 1989 e da aplicação do primeiro programa monitorado pelo FMI em 1991. Segundo Ferreira (1999), como referido, este processo foi caracterizado pela ausência de concursos públicos, e pela aplicação de regras pouco transparentes aos concursos realizados. Segundo a mesma fonte, até Abril de 1994 apenas 32% do “total de empresas redimensionadas e privatizadas teve tramitação legal”, enquanto para as restantes empresas privatizadas foi predominante o processo de “ajuste direto” em que a propriedade foi transferida para operadores privados pelos respetivos órgãos de tutela – ministérios ou governos provinciais – de forma unilateral, por um preço não divulgado. Este processo levou a que muitos concursos públicos realizados até Abril de 1994 fossem considerados irregulares vindo a ser anulados pelo parlamento.

Foi nesta época que se vulgarizou, reforçou e complexificou o setor informal da economia. Prevaleceu o sistema de câmbios duplos, com várias tentativas de convergência entre as duas taxas cambiais, previstas nos vários programas aprovados de reforma económica, o que permitiu a apropriação de mais-valias por estratos específicos da população, no setor do comércio e câmbios. Foi implementada uma política restritiva de crédito, definida também administrativamente, onde os montantes de financiamento eram escassos, decorrentes das baixas taxas de juro (negativas) que não incentivavam as poupanças, sendo privilegiados os créditos de curto prazo - até dois anos - para financiar operações de *import* – *export*. Prevaleceu pois um sistema de crédito dirigido pelo Estado, orientado para o financiamento de determinados segmentos sociais e determinadas atividades, através do desvio de recursos financeiros que de outro modo estariam disponíveis para o financiamento da atividade económica produtiva.

Em 1995 iniciou-se um programa de reforma económica denominado Programa Económico e Social que previa diminuir os subsídios aos combustíveis (fornecimento de eletricidade), ao fornecimento de energia (gás e querosene) e aos transportes, através dos quais se conseguia financiar os salários dos funcionários públicos, depreciados pela elevada inflação (eram praticados subsídios elevados em determinados sectores económicos como à empresa de fornecimento de energia de Luanda, EDEL e à transportadora aérea de Angola, TAAG). Segundo Aguilar e

²⁷⁹ Ferreira (1999) documenta as irregularidades no processo de privatizações iniciado em 1992. Hodges (2001) refere igualmente a privatização de propriedades agrícolas, abaixo do preço ou virtualmente oferecidos (*given away*), a membros da elite militar, oriundos das cidades, sem experiência no setor agrícola.

Stenman (1996) estes dois setores representavam 6% das transferências totais do governo para a economia. Estas reformas, elaboradas ao abrigo de um programa monitorizado pelo FMI, foram contraproducentes e levaram a um ciclo de hiperinflação em 1996 (na ordem dos 4000%). Contudo a opção pela economia de mercado como o melhor sistema para a alocação de recursos foi efetivada com a aprovação da nova constituição em setembro de 1992.

Relativamente à privatização de propriedades rurais o processo foi caracterizado pelos mesmos procedimentos aplicados na privatização de empresas do Estado, referidos por Ferreira. Segundo Hodges (2004:135), as grandes propriedades produtoras de café foram divididas em parcelas menores e vendidas por preços nominais (habitualmente sem ter lugar um processo de avaliação da propriedade), favorecendo membros do setor militar e da hierarquia mais elevada do partido²⁸⁰.

Por outro lado prevaleceu uma cultura que afastou a entrada de empresas que pudessem colocar em causa determinados negócios estabelecidos. Esta prática foi feita recorrendo à utilização de complexos mecanismos burocráticos que dificultavam a entrada e o estabelecimento de novos operadores no mercado ou mesmo a adoção de medidas ou políticas deliberadas e explícitas de limitação da competição. A este propósito é referido por Chabal (2009) que após a independência se manteve em Angola a estrutura jurídica e burocrática do período colonial, caracterizada por um sistema muito hierarquizado, em que a tomada de decisão e de iniciativa nos níveis hierárquicos inferiores não é incentivada. Em paralelo com os baixos níveis salariais que se começaram a praticar no início da década de 1990 (Hodges, 2004:76) resultantes da desvalorização, este sistema burocrático contribuiu para a generalização de práticas de subornos e pagamentos extra para a obtenção de serviços públicos e para a agilização de procedimentos.

Com a chegada da paz a partir de 2002, a estabilização macroeconómica, no setor cambial e nos preços, tornaram algumas atividades informais redundantes, como os cambistas e, em larga medida, os operadores comerciais do mercado paralelo. Por outro lado foi a partir de 2002 que se começou a construir o enquadramento legal para a formalização da atividade empresarial, nomeadamente através da publicação da Lei das Sociedades Comerciais (Lei 1/04 de 13 de Fevereiro) e da Lei do Investimento Privado (Lei 11/03 de 13 de Maio de 2003). Estas leis foram concebidas segundo o princípio da “angolanização”, aprofundada desde 2005 no sector petrolífero, que

²⁸⁰ Hodges refere-se à privatização de propriedades rurais, resultante da divisão das grandes “fazendas de café” do período colonial em parcelas menores vendidas a privados. Um relatório do ministério da agricultura (...) refere igualmente a reconversão de grandes propriedades do estado em fazendas privadas.

implica a obrigatoriedade de contratação e formação por parte das empresas petrolíferas de quadros angolanos, e que privilegia a contratação de parceiros nacionais, ou cidadãos estrangeiros com o título de residente, quer nas pequenas e médias empresas, quer nos projetos de investimento privado estrangeiro.

Tendo em conta o elevado peso do setor informal na cidade de Luanda referido por Lopes (2007)²⁸¹, foi iniciado um movimento para o registo das pequenas e médias empresas com a criação do Guichet Único da Empresa, com o objetivo de agilizar o processo de constituição de empresas.

Segundo La Vallée (2008), o capital em Angola está a ser “acomodado”, tecnocraticamente gerido para a formação de parcerias com atores externos, dos quais destaca Portugal na área financeira e a China na área da construção, o que tem permitido ao governo apresentar uma face política fortalecida perante as instituições internacionais. Vallée (2008) refere que desde que foram assinados os acordos de paz, tem ocorrido a “reprodução alargada do capital nacional”, com a acumulação primitiva de capital e o interesse das elites pela hibridização do capital, ou seja por parcerias com investidores estrangeiros.

6.2 O investimento estrangeiro em Angola no pós-guerra

A Lei de Bases do Investimento Privado (Lei 11/03 de 13 de Maio de 2003) distingue entre investimento estrangeiro e doméstico, sendo que a característica diferenciadora é o fato do investidor, independentemente da sua nacionalidade, investir capitais domiciliados no estrangeiro (investimento externo) ou domiciliados em Angola, para a criação de empresas ou aquisição de empresas constituídas. Segundo a lei de 2003, a distinção entre investidor externo e doméstico, opera-se igualmente ao nível da possibilidade de os investidores externos poderem efetuar o repatriamento de dividendos e lucros, possibilidade interdita aos investidores com capitais domiciliados em Angola.

O investimento estrangeiro (feito com capitais externos) é gerido pela Agência Nacional para o Investimento Privado (ANIP) e implica, de acordo com a lei de 2003, um investimento mínimo de 100.000 dólares, para que o investidor externo possa iniciar os trâmites junto da agência de investimento para a regularização do investimento. Paralelamente, a Lei das Sociedades Comerciais de Fevereiro de 2004 (Lei 1/04 de 13 de Fevereiro) estipula que o registo de uma empresa seja sob a forma de sociedade por quotas ou sociedade anónima, só está legalmente disponível para

²⁸¹ Cerca de 60% da população em 1992 estaria empregue no setor informal (INE Angola).

cidadãos angolanos ou para cidadãos estrangeiros com o estatuto de residentes. Para o registo das sociedades limitadas é exigido um capital social mínimo de 1.000 dólares, sendo a identidade dos sócios conhecida, enquanto para as sociedades anónimas o capital social mínimo é de 20.000 dólares. (Lei das Sociedades Comerciais nº 1/04 de 13 de Fevereiro).

Ou seja, o investimento feito por investidores estrangeiros em Angola, só está disponível no enquadramento legislativo em vigor, para investidores aprovados no seio da ANIP o que implica segundo a lei de 2003, um investimento mínimo de 100.000 dólares, alterado pela Lei de Maio de 2011 (Lei nº 20/11, de 20 de Maio) para um montante mínimo de um milhão de dólares.

A Lei de Maio de 2011, denominada Nova Lei do Investimento Privado (NLIP) para além de alterar o montante mínimo necessário para iniciar um processo de candidatura a registo de investimento estrangeiro, alterou igualmente as isenções e os benefícios que até então eram aplicados ao investimento externo. O objetivo da alteração de legislação sobre investimento privado foi o de orientar os investidores estrangeiros para projetos que implicassem financiamentos avultados, nomeadamente ao nível das infraestruturas, setor agrícola e indústria²⁸², restringindo a participação de investidores/sócios estrangeiros em setores de desenvolvimento de pequenas e médias empresas, de forma a estimular o empresariado nacional. Segundo Aguinaldo Jaime, presidente da ANIP, o objetivo deste novo enquadramento legal é o fomento do “empreendedorismo angolano” através de parcerias de micro, pequenas e médias empresas angolanas com capitais estrangeiros. Segundo o diretor da ANIP: “o Executivo angolano faz um forte apelo à constituição de parcerias entre investidores estrangeiros que tragam “*know-how*”, capital, tecnologia e empresários nacionais que conhecem o mercado, possuem direitos e concessões ou tenham capital para iniciar novos negócios”.

Verificou-se desta forma uma reconfiguração da Lei de Investimento Privado - os incentivos fiscais e de isenção de direitos de importação, que segundo a Lei de 2003, abrangiam uniformemente os investimentos externos aprovados via ANIP, passam a ser concedidos casuisticamente. Esta concessão (artigo 21º da NLIP de 20 de Maio de 2011) passou a ter critérios de avaliação que variavam segundo o

²⁸² Os setores protegidos e que qualificam para acesso a “incentivos e facilidades” são: agricultura e pecuária; indústria transformadora (com sectores de preferência designados); infraestruturas (estradas, caminho de ferro, portos e aeroportos); indústria de pesca (incluindo construção de embarcações); energia e águas; habitação social; saúde; educação, hotelaria e turismo; o investimento nos polos de desenvolvimento e demais zonas Económicas Especiais de Investimento.

montante do investimento, as zonas geográficas (nomeadamente o investimentos em zonas Económicas Especiais de investimento ou polos de desenvolvimento industrial) e o facto de se dirigirem a setores económicos considerados prioritários. Segundo o diretor da ANIP, a nova lei pretende distinguir entre “pequenos” e “grandes” investimentos, canalizando os primeiros para o estímulo da poupança interna, uma vez que para os investimentos internos (regidos pela Lei das Sociedades Comerciais) está vedado o repatriamento de capitais.

A emissão do Certificado de Registo de Investimento Privado – ou seja o documento que possibilita o registo de investimento externo via ANIP - implica igualmente que o valor do capital social da empresa constituída seja proporcional ao valor do investimento, sem que no entanto esta proporcionalidade esteja definida na Lei. Igualmente com a nova lei, os projetos de investimento externo devem ter preferencialmente um fim único e objeto social fechado, ou seja a empresa constituída por via do investimento regista-se para o exercício de uma única atividade económica de entre o código das Atividades Económicas, assim como o objeto social presente no registo da empresa é fechado ou seja não passível de ser alterado após o exercício de atividade da empresa.

Segundo a Lei de 2003, o repatriamento de capitais estava garantido desde que pagos os impostos devidos em Angola, salvo em caso de suspensão extraordinária das remessas para o exterior por parte do Conselho de Ministros, em situação de desequilíbrio da balança de pagamentos (artigo 47º, Lei 11/03 de 13 de Maio de 2003). Com a Nova Lei a possibilidade de repatriamento de capitais é limitada. Os artigos 18ª e 20ª da NLIP referem: “os termos da proporção e graduação percentual do repatriamento de lucros e dividendos são objeto de uma ponderação e graduação casuísticas, de acordo com dados objetivos, devendo estes constar do contrato de investimento a celebrar” (nº 3 do artigo 18º). Esta variabilidade depende do montante investido e da zona de investimento, sendo que investimentos na Zona A (província de Luanda e os municípios sede das províncias de Benguela, Huila, Cabinda e Lobito) abaixo de 10 milhões de dólares estão impedidos de repatriar dividendos e lucros até três anos após a “sua implementação efetiva”; se os investimentos forem entre 10 e 50 milhões de dólares na mesma zona, o período de interdição de repatriamento de capitais desce para dois anos. Por outro lado a lei

refere (artigo 20^a) que o investimento na zona B²⁸³ de montantes inferiores a 5 milhões de euros tem uma interdição de dois anos no repatriamento de capitais.

A Nova Lei do Investimento Privado configurou pois um enquadramento em que os investimentos externos são abrangidos por um regime efetivo de condicionamento ao repatriamento de capitais, que é absoluto nos primeiros dois anos de investimento, aliado à concessão casuística dos benefícios fiscais, tendo em conta o setor de atividade da empresa. A situação da redução de benefícios ao abrigo da Nova Lei de Investimento Privado é atestada em entrevista a E30, empresário estrangeiro com investimento registado desde 2012. O seu investimento no âmbito da criação de uma empresa que importa e comercializa produtos e serviços no setor das telecomunicações e informática, não lhe permite beneficiar de isenções fiscais à importação de equipamento ou de produtos relacionados com o processo produtivo, uma vez que não se categoriza entre os setores considerados elegíveis para a concessão de benefícios²⁸⁴.

A alternativa ao investimento registado via ANIP, e inferior a um milhão de euros, é a associação “de facto” com parceiro local, ao abrigo da Lei das Sociedades Comerciais.

6.2.1 A Lei das Sociedades Comerciais

O registo de uma empresa com um investimento inferior ao montante mínimo obriga à existência de um sócio local com um capital social proporcional ao valor do investimento. No entanto o registo de uma empresa sob a forma de uma sociedade por quotas ou de uma sociedade anónima, ao abrigo da Lei das Sociedades Comerciais, só está legalmente disponível para cidadãos angolanos ou para cidadãos estrangeiros com o estatuto de residentes. Para a constituição de uma nova empresa em que o dono do investimento é um cidadão estrangeiro, institucionalizou-se a prática, no momento do registo da empresa, da emissão de uma procuração de plenos poderes de gerência do sócio local para o investidor estrangeiro²⁸⁵. Para o exercício de atividade económica por parte de cidadãos estrangeiros é igualmente muito comum a

²⁸³ Restantes municípios das províncias de Benguela, Huila, Cabinda e os investimentos realizados nas províncias do Kwanza Norte, Kwanza Sul, Bengo, Uíge, Lunda Norte e Lunda Sul.

²⁸⁴ A este propósito refere: “As isenções que tenho são o imposto industrial durante cinco anos e a redução de 15% no IRT (Imposto de Rendimento do Trabalho) quando faço o aluguer de propriedades, mas os restantes impostos, tenho de os pagar”.

²⁸⁵ De acordo com entrevista a E8.

venda ou o aluguer do alvará, (normalmente em atividades de comércio ou armazenagem) de uma empresa anteriormente constituída (denominada empresa de fachada). Estas duas práticas, ou seja a constituição de empresa com sócio local e a utilização de alvará, constituíram mecanismos de proteção ao exercício da atividade económica por angolanos e tornaram-se comuns no exercício da atividade económica por estrangeiros em Angola.

No caso de constituição de uma nova empresa, no momento do registo, o sócio local assina uma passagem de plenos poderes de gerência, classificada como irrevogável, em favor do sócio estrangeiro. Na segunda modalidade de exercício de atividade empresarial por parte de cidadãos estrangeiros, o sócio local, detentor de um alvará de tipo comercial (para comércio a grosso, a retalho, ou para armazenagem), aluga-o ao sócio estrangeiro. Estas formas de associação de sócio estrangeiro com parceiro angolano acabam por se traduzir em figuras não regulamentadas *de facto* e que promovem a informalidade de exercício da atividade empresarial por parte de cidadãos estrangeiros em Angola, e são formas de contornar o enquadramento jurídico existente. Ambas as Leis surgem no contexto do discurso da “angolanização” no setor do petróleo, que a partir de 2004 evoluiu para um enquadramento que condiciona as empresas petrolíferas estrangeiras a operar em Angola à subcontratação de serviços de consultoria e ao abastecimento de consumíveis e de produtos alimentares a empresas angolanas (Olavadia, 2012). Esta Lei tem sido referida nos discursos políticos, como exemplo para o objetivo de aumentar o emprego de cidadãos nacionais em empresas estrangeiras, assim como da contratação de empresas angolanas por empresas de capital estrangeiro, mesmo no caso de investimento proveniente de linhas de crédito.

Esta associação, segundo entrevista a responsável pelo apoio à constituição de empresas estrangeiras em Angola, implica o pagamento de rendas com uma periodicidade definida no momento da assinatura do contrato (registo ou aluguer de alvará pelo sócio estrangeiro ao sócio local) ao sócio local. No entanto, como referido, o sócio local muitas vezes denuncia as condições do contrato, por considerar que não usufrui de contrapartidas satisfatórias no negócio acordado. Esta situação pode decorrer, a título de exemplo, por ter conhecimento de que as vendas da empresa associada estão a crescer e o montante do pagamento acordado, fixo ou em parcelas, não estar a refletir esse crescimento. Neste contexto pode pedir uma alteração do montante acordado para passar a incluir um percentual sobre as vendas efetuadas.

Igualmente quando o sócio local fica insatisfeito com as suas contrapartidas ou, adicionalmente quando o sócio estrangeiro não cumpre com o pagamento dos montantes acordados (normalmente de forma verbal), mesmo no caso da existência

de uma procuração com plenos poderes de gerência em nome do sócio estrangeiro, o primeiro pode impugnar a sociedade registada, invocando nomeadamente que a gerência não está a cumprir o objeto da sociedade. Esta alegação, segundo a entrevista realizada a E 20, é frequentemente alegado um desfasamento entre o objeto social da sociedade (por exemplo: comércio de têxteis) e a situação concreta dos negócios da sociedade, que pode incluir a título de exemplo o comércio de outros produtos não contemplados no registo original ou a alegação de que o sócio estrangeiro se dedica à comercialização de produtos ilegais, ou outras atividades ilícitas.

O mesmo tipo de denúncia pode ocorrer no caso do aluguer de um alvará, que normalmente contempla um pagamento de tipo mensal. A relação do investidor estrangeiro com o sócio local²⁸⁶ - em investimentos inferiores a um milhão de dólares, sendo um contorno à letra da lei, não é regulada, pelo que depende em larga medida de uma gestão sábia das redes de contactos locais feitas pelos investidores estrangeiros.

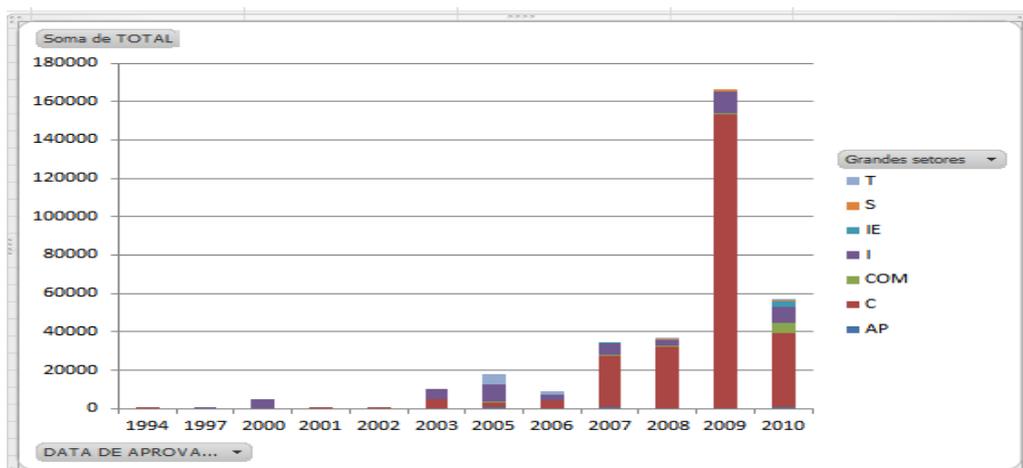
6.3 O investimento chinês em Angola

Até 2010 os projetos de investimento chinês aprovados pela ANIP somavam um total de 338,6 milhões de dólares, sendo que os projetos de investimento chinês aprovados registaram um aumento a partir de 2003, atingindo em 2009 o valor máximo anual, em que se aprovaram projetos num montante total de 166 milhões de dólares. É importante salientar que trabalhamos a partir de estatísticas de projetos aprovados, o que não é sinónimo de projetos efetivamente realizados. Os dados apresentados neste ponto permitem contudo aferir as tendências do investimento chinês em Angola, por setores, por zona geográfica e de progressão ou regressão.

Cerca de 85% dos projetos aprovados são no setor da construção, rúbrica que registou um montante total de investimento de 264 milhões de USD de projetos aprovados entre 1990 e 2010, seguindo-se o setor de transporte de mercadorias. Os restantes setores de investimento superior a 3,7 milhões de euros estão relacionados com a construção: a fabricação de materiais de construção (estruturas, portas e similares, tijolos, telhas) e comércio de ferragens, tintas, vidro, equipamentos sanitários.

²⁸⁶ Em investimentos inferiores a um milhão de dólares não registados junto da Agência Nacional para o Investimento Privado (ver ponto anterior, 6.2.1).

Figura 6.1 Projetos aprovados de investimento chinês (1994-2010)



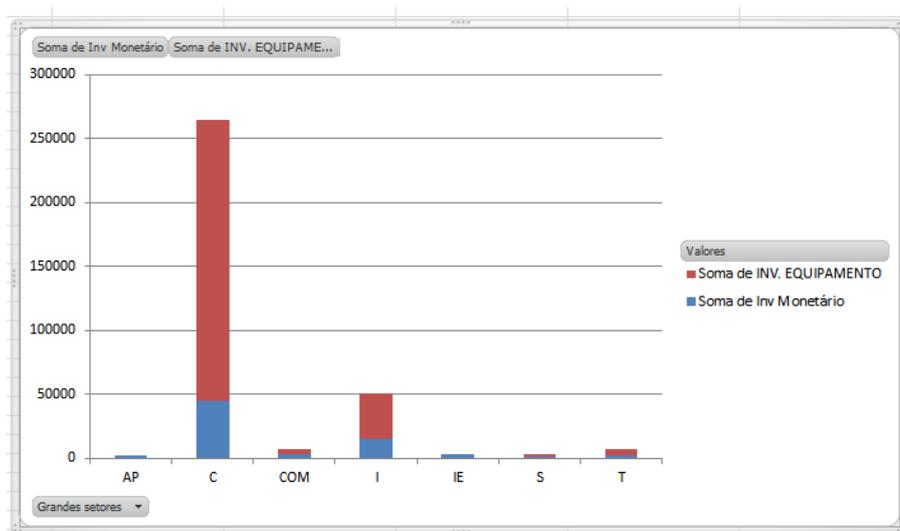
Legenda: T-Transportes; S- Serviços; IE- Indústria Extrativa; I-Indústria; COM-Comércio; C-Construção; AP- Agricultura e Pescas

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados fornecidos pela ANIP

Assinala-se o investimento de 5,6 milhões de dólares numa siderurgia e um investimento de 4,9 milhões de dólares, numa fábrica de produtos farmacêuticos no Kwanza sul.

É também de assinalar que o investimento é dividido em duas modalidades, investimento em equipamento e investimento monetário. Devido aos benefícios na importação de equipamento, 85% do investimento no sector da construção surgiu sob a forma de investimento em equipamento.

Figura 6.2. Investimento em equipamento versus investimento monetário

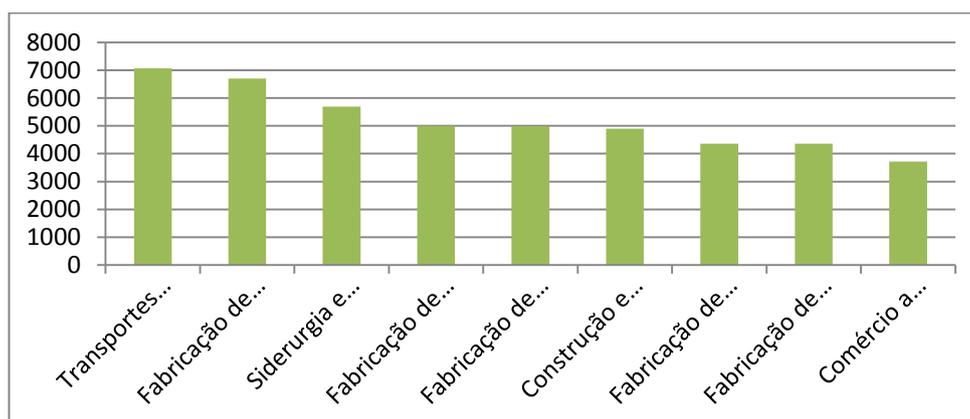


Elaboração da autora, a partir de dados fornecidos pela ANIP.

Fonte:

Para além do setor da construção, os setores de investimento que registaram maiores manifestação de interesse por parte de empresários chineses foram: transporte rodoviário de mercadorias, siderurgia, produção de produtos farmacêuticos e de preparações para uso medicinal, construção e reparação de embarcações de recreio e de desporto, fabricação de equipamento industrial, etc.

Figura 6.3 Investimento chinês por setores (1990-2010)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pela ANIP.

Legenda: Transportes rodoviários de mercadorias; Fabricação de estruturas, portas, janelas; Siderurgia; Fabricação de outro material de transporte; Fabricação de produtos farmacêuticos e de preparações para uso medicinal; Construção e reparação de embarcações de recreio e de desporto; Produção de equipamento de controlo de processos industriais; Fabricação de tijolos, telhas e outros produtos de barro para a construção; Comércio a retalho de ferragens, tintas, vidros, equipamento sanitário.

Foi a partir de 2005, com a operacionalização dos acordos de financiamento com a China, que se iniciou um período de aumento do investimento chinês, com a viabilização da entrada de empresas chinesas no território para a realização dos contratos de reconstrução financiados. Como explorado no ponto seguinte, os acordos previam a adjudicação dos contratos a empresas estatais chinesas, que posteriormente subcontratavam outras empresas chinesas para realizar os contratos.

Mais de 90% do investimento está concentrado em Luanda com alguns investimentos nos setores do fabrico de medicamentos nas províncias do Kwanza Sul e Huambo. Os dados referem um crescimento, a partir de 2003, do número de projetos de investimento aprovados de empresas chinesas, ano em que foi assinado o primeiro acordo de financiamento para a reconstrução entre o Eximbank chinês e o governo de Angola.

Quadro 6.1 Número de projetos de investimento chineses e montante aprovado por projeto,1994-2010

Data de Aprovação	Montantes totais	Número de projetos aprovados
1994	500	1
1997	1000	1
2000	5000	1
2001	250	1
2002	300	1
2003	9995	2
2005	17847	12
2006	9107	13
2007	34701	25
2008	36686	29
2009	166403	67
2010	56843	33
Total	338632	186

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados fornecidos pela ANIP

Podemos pois inferir uma relação entre o crescimento do investimento privado chinês em Angola e os acordos de financiamento assinados entre os dois países. Estes dados são corroborados pelas entrevistas que são analisadas no ponto seguinte, que identificam a entrada massiva de empresas chinesas (privadas) para a realização de projetos de construção em 2005, convidadas por um núcleo inicial de uma lista de dez empresas sugeridas pelo Ministério do Comércio da China ao governo de Angola.

Figura 6.4 Investimento chinês por províncias (1990-2010)



Fonte: Estatísticas Nacionais de investimento Privado (ANIP) de Angola

Os acordos implicavam conforme referido no capítulo Cinco, ponto 3, a entrada de um importante contingente de mão-de-obra chinesa nas obras de reconstrução, financiadas ao abrigo dos acordos de financiamento.

6.3.1 O investimento chinês em Angola – análise de entrevistas

Conforme referido no ponto 1.4.2 (O trabalho de campo), a pesquisa de terreno incluiu a realização de entrevistas semiestruturadas a interlocutores privilegiados em cinco categorias: 1) professores universitários, 2) funcionários públicos angolanos (3), representantes de cooperação nacionais e multilaterais (4), empresários e diretores de empresas angolanas, e 5) empresários e diretores gerais de empresas chinesas. Como categorias residuais, temos também um empresário estrangeiro do setor das telecomunicações, um tradutor de uma empresa chinesa e um jornalista.

6.3.2.1 Como entram as empresas chinesas em Angola?

De acordo com entrevistas realizadas a interlocutores em Angola, o estabelecimento de empresas privadas e de negócios de cidadãos chineses em Angola teve início com a entrada de um conjunto de empresas estatais chinesas, conforme referido no Capítulo Cinco, constantes de uma lista entregue pelo Ministério do Comércio da China, que continha maioritariamente empresas estatais. Segundo E31, tradutor numa empresa chinesa chegada a Angola por via dos acordos de financiamento: “Numa fase

inicial, um conjunto de cerca de dez empresas designadas pelo Estado chinês vieram para Angola para realizar os contratos de Reconstrução Nacional”. Neste contexto, as empresas incluídas e referenciadas nesta lista inicial, aproveitando as cláusulas do contrato de financiamento chinês, que favoreciam a entrada de empresas chinesas, subcontratavam ou convidavam outras empresas chinesas, por vezes privadas e de menor dimensão, para a realização de parte dos contratos.

Os acordos de financiamento, pelo respetivo volume, justificaram segundo vários interlocutores entrevistados, a entrada de um contingente tão elevado de empresas chinesas. Segundo entrevista a E11, responsável de projetos públicos em Angola: “A magnitude dos financiamentos concedidos pela China foi grande e para implementar todas as obras financiadas por esses fundos, era necessário que um *apport* muito grande de empresas chinesas entrasse”. Por outro lado foi também referido que os acordos contemplavam em simultâneo a entrada de um contingente específico de cidadãos chineses. Segundo entrevista a E1, professor universitário em Angola, conhecedor dos processos de negociação com a China:

“Com esta parceria a China recebe aquilo de que precisa e uma série de outros recursos naturais. Recebe uma coisa que muito poucos países lhe dão: espaço para os seus. Isto também foi negociado. Foi negociado um contingente para entrada. Julgo que a proposta chinesa era um valor inconcebível, mas chegaram a um consenso. Houve alturas em que entravam diariamente centenas de chineses (com visto...)”

A entrada deste contingente de trabalhadores através dos contratos originados nas linhas de financiamento, quer as empresas constantes na lista inicial, quer os trabalhadores que chegaram através da subcontratação, vieram maioritariamente, segundo entrevista a E11, com perspetivas de se estabelecerem no país. Conseguimos estabelecer duas dinâmicas na tipologia de trabalhadores chineses que se estabeleceram em Angola: os operários das empresas chinesas que aproveitando as solicitações do mercado de construção privado, realizam pequenos trabalhos²⁸⁷, entrando no domínio da economia informal e os que constituíram o seu próprio negócio formal, através do registo da empresa. De entre o primeiro grupo, muitos trabalham, paralelamente, noutros projetos, no domínio da construção de habitação privada, aproveitando a escassez de oferta de mão-de-obra local especializada no sector da construção. No segundo grupo, encontramos os funcionários administrativos

²⁸⁷ Referidos como “biscates”, pequenos trabalhos, por solicitação, habitualmente em empresas formadas por chineses.

das grandes empresas licenciadas pelo Ministério do Comércio para adjudicação de obras em Angola.

De entre os operários do sector da construção, segundo vários interlocutores, terão surgido iniciativas concertadas de oferta dos seus serviços na área da construção, sem registo de atividade, beneficiando da grande informalidade ainda prevalecente no exercício da atividade económica em Angola. Segundo entrevista a E11:

“Eles (os chineses) vêm para aqui pelos contratos que duram 5/ 7anos, mas quando esses contratos acabam, já têm negócios aqui. (...) O que tem de obras particulares hoje, cerca de 70 a 80% é feita com mão-de-obra chinesa. São chineses contratados que encontram obras para fazer trabalhos paralelos.

Estas oportunidades, no sector da construção de habitação privada foram aproveitadas de forma informal ou formal pelos funcionários das empresas de construção, em distintos níveis de funções. Esta situação é ilustrada pelo testemunho de E11:

“Devido à escassez local de mão-de-obra capacitada entraram muitos trabalhadores chineses. Estes trabalhadores tinham paralelamente requisições/convites para trabalhar na construção de habitação privada. Paralelamente criaram pequenas empresas que ficaram e cresceram para além dos contratos nas empresas públicas”.

A tipologia encontrada no que se refere aos funcionários que criaram o seu próprio negócio, corresponde a um padrão dominante na cultura de negócios da diáspora chinesa segundo o qual a comunidade chinesa tende a constituir empresas no seio do grupo e não a recorrer ao emprego por conta de outrem (Gomez e Hsing-Huang, 2001). Tendo sido a característica determinante da diáspora chinesa no sudeste asiático, esta situação decorre da barreira linguística e igualmente de uma cultura de pertença à própria comunidade que privilegia o trabalho de rede, “*networking*”, como conceito base para a realização de negócios (Douw, Huang e Ip, 2001). A rede baseia-se quer nos laços familiares alargados²⁸⁸, quer na cidade ou na localidade de origem na China (Fernandes, 2013).

²⁸⁸ Que na cultura chinesa são alargados aos tios, aos colegas de escola e aos amigos próximos dos pais.

O segundo grupo – os funcionários que constituem empresas - inclui os funcionários administrativos (quadros, contabilistas) das empresas estatais chinesas, vindos através dos contratos com o governo. Estes funcionários, com capital próprio, constataram as oportunidades e necessidades do mercado em Angola, sobretudo na área da construção e findo o contrato, saem do país e regressam para constituir uma empresa. É de sublinhar que o trabalho de recolha empírica ocorreu em Fevereiro de 2011 e em Novembro de 2012. Na época, o preço do barril de petróleo situava-se acima dos 100 dólares, situação entretanto revertida nos mercados internacionais, com o preço do petróleo a descer vertiginosamente desde Junho de 2014²⁸⁹. Perante este cenário o governo de Angola suspendeu pagamentos a fornecedores, suspendeu igualmente projetos de construção considerados não prioritários e impôs limitações à pauta de importações do país. Consequentemente, um dos sectores em crise em Angola é atualmente o sector da construção, com repercussões óbvias para os empresários chineses que haviam apostado neste sector. No entanto, tendo em conta a entrevista a E29, diretor geral de uma empresa chinesa, os empresários chineses utilizam estratégias de diversificação do risco, nomeadamente o facto de apostarem em mercados de outros países lusófonos, criando redes de clientes e de fornecedores nestes países, nomeadamente em Portugal, como plano alternativo para uma possível alteração do panorama de negócios em Angola, dependente da manutenção do elevado preço do petróleo.

Habitualmente, a solicitação para a constituição da empresa surge a convite de um sócio local, que oferece a oportunidade de registo legal da empresa e conta capitalizar na rede de contactos do funcionário chinês e numa possível ligação a uma empresa-mãe na China que possa servir de entreposto de abastecimento da futura empresa em Angola.

A possibilidade de associação/parceria de angolanos com os empresários chineses oferece aos primeiros, igualmente, a possibilidade de aplicarem os seus próprios capitais internamente, ultrapassando as dificuldades relativas ao exercício da atividade empresarial por nacionais. Estas dificuldades dizem respeito quer a capital não registado oriundo de negócios não registados, ou seja que funcionam no domínio da economia informal ou mesmo de negócios ilícitos. Impossibilitados de investir no domínio da economia formal (uma vez que os capitais têm origem irregular), os

²⁸⁹ Entre Junho e Dezembro de 2014, o preço do petróleo caiu cerca de 50%, fixando-se atualmente (Fevereiro de 2015) nos 51,7 dólares. Fonte:

<http://www.indexmundi.com/pt/pre%E7os-de-mercado/?mercadoria=petr%C3%B3leo-bruto-brent>.

empresários ou detentores angolanos de capital, associam-se a outros empresários que servem de “fachada” aos seus investimentos. A oportunidade da associação de angolanos com empresários estrangeiros, nomeadamente com empresários chineses é transmitida na entrevista a E11, gestor de projetos públicos:

“Acredito que (os chineses que estabelecem negócios) é com capitais próprios, mas não só. Terão sempre alguma colaboração com gente interna (angolanos) que não tem hipótese de aplicar esses capitais de modo oficial. Há muita gente com negócios não declarados, que tem limitações em fazer alguns negócios e que se associam, não só a chineses, mas a outros estrangeiros. Há um grande número de empresas que parecem ser estrangeiras, que têm pessoal estrangeiro à frente, mas que são financiadas por nacionais”.

As dificuldades de financiamento da atividade económica são referidas por E16, representante de cooperação multilateral:

“Há muito poucas empresas angolanas constituídas por direito próprio, devido às dificuldades de financiamento. Existem muito poucas empresas inteiramente angolanas a trabalhar aqui no sector da construção, que não sejam empresas angolanas (só) de fachada. Na verdade são empresas portuguesas, brasileiras, italianas, espanholas. As empresas angolanas aqui não conseguem competir, aliado a toda a burocracia de criar uma empresa. Mas penso que a questão mais importante é o acesso a capital.”

Neste contexto, é de destacar a grande informalidade da economia, na qual se movimentam montantes financeiros superiores à economia formal. São de destacar igualmente as dificuldades burocráticas que presidem ao registo de qualquer empresa em Angola, apesar de o governo ter implementado medidas para agilizar e facilitar o processo de registo de empresas, através da criação de um organismo denominado Guichet Único da Empresa.

Um terceiro tipo de possibilidade de entrada e estabelecimento de empresários chineses em Angola é através de convite do *China International Fund (CIF)*, um fundo de investimento sediado em Hong Kong que agrega várias empresas chinesas²⁹⁰. Este fundo, em paralelo com as linhas de financiamento assinadas entre o governo angolano e o Ministério do Comércio chinês, foi direcionado para o financiamento das obras colocadas sob supervisão do Gabinete de Reconstrução Nacional (GRN),

²⁹⁰ Uma análise mais aprofundada sobre o CIF é elaborada no capítulo Quatro.

constituído em 2005, hierarquicamente sob a supervisão da Casa Civil da Presidência de Angola

Quadro 6.2 Tipologia de empresários chineses em Angola

Origem	Forma de estabelecimento	Economia formal vs. informal
Operários das empresas estatais	“Biscates”	Informal
	Autoemprego	
Funcionários administrativos das empresas estatais	Criam empresas com sócio local	Formal
Empresários chineses, chegados através do <i>China International Fund</i>	Criam empresas com sócio local, ou em nome próprio	Formal

Fonte: Elaborado pela autora

Segundo Campos e Vines (2008) estes fluxos ascendiam a 10,5 mil milhões de dólares, e na primeira fase da reconstrução, até 2009, eram superiores às linhas de crédito oficiais chinesas, sendo colocados sob supervisão direta do GRN sob tutela direta da presidência por se considerar que os ministérios não tinham a capacidade técnica ou organizativa para gerir os abundantes fluxos financeiros destinados ao programa de reconstrução nacional (Campos e Vines, 2008).

A entrada deste fundo em Angola em 2005 foi fundamental para o estabelecimento de empresários de médio porte em Angola. De entre as entrevistas realizadas a empresários chineses, dois de entre estes referem o convite pessoal de um alto funcionário do CIF como o elemento de partida para o seu estabelecimento em Angola. E 27, Diretor Geral de uma empresa familiar a atuar em vários setores de atividade, refere que o empresário, seu tio, se instalou com o primeiro negócio em Angola em 2003, por convite pessoal de um funcionário do CIF. Igualmente E28, o Diretor Geral refere que o primeiro contacto do tio com o mercado angolano, fundador e dono das três empresas do grupo, se efetuou a partir de um convite, em 2001, de um funcionário do CIF, para realizar uma viagem de prospeção de negócios a Angola.

6.3.2.2 Estratégias de implementação e parcerias

Os empresários chineses que se estabeleceram a partir dos contratos das empresas estatais em Angola receberam habitualmente uma proposta por parte de sócio local no sentido de estabelecer parceria em Angola. Habitualmente, o regresso do futuro empresário faz-se ao abrigo de carta convite emitida quer pessoalmente pelo sócio angolano, quer por via da empresa constituída, com o objetivo de obter um visto de trabalho, que permita ao empresário permanecer no país. A longa permanência e o fato do empresário cultivar uma rede de contatos adequada, poderá abrir a possibilidade de o empresário se estabelecer sem necessidade de recorrer *de jure* a um sócio local. Esta possibilidade materializa-se igualmente com a aquisição do estatuto de residente.

Esta possibilidade é atestada pela empresa de que E28 é diretor geral. A empresa de importação e venda de mercadorias chinesas a grossistas no mercado de São Paulo em Luanda foi registada em 2003 com dois sócios angolanos. Posteriormente os donos da empresa, um casal, decidiram diversificar os seus negócios e constituíram primeiramente uma empresa de construção e posteriormente uma fábrica de embalagem de águas, em nome próprio, sem recurso a sócio local, pois o proprietário adquiriu o estatuto de residente.

Também E29, diretor-geral de uma empresa familiar de construção, privada e a realizar contratos no âmbito da construção de estradas com o governo angolano, associa-se seletivamente a sócios angolanos consoante o tipo de financiamento do concurso. Nos concursos financiados pelas linhas de crédito chinesas, no setor da construção de estradas, concorre sem parceiros locais. Contudo fora do âmbito das linhas de crédito chinesas, em concursos promovidos diretamente pelo Estado angolano, associa-se a parceiros locais. Esta associação é referida como essencial para a empresa chinesa ser bem-sucedida e “conseguir o contrato”. A motivação para a associação deste empresário com parceiro local em concursos públicos é a capitalização da rede de contatos do sócio angolano: “Os angolanos têm soluções para conseguir os projetos (...); podem não ser competitivos, mas como são locais têm mais oportunidades de conseguir os projetos”.

Adicionalmente, a falta de capacidade de execução das empresas angolanas na área da construção, nomeadamente por problemas de estrutura, equipamento, dimensão e logística, necessárias para responder às exigências do mercado no âmbito das obras públicas, justificam a associação com uma empresa chinesa, com uma dimensão aceitável, como é o caso da empresa gerida pelo entrevistado E29:

“As empresas angolanas ganham os contratos por causa dos contatos que têm, mas depois não têm estrutura para executar o projeto e aí subcontratam empresas chinesas. É aqui que os angolanos e os chineses têm uma relação fraternal: não têm capacidade para executar, mas para conseguir o projeto. E assim têm de subcontratar sempre outra empresa para fazer o projeto”.

Este tipo de associação, necessária para a realização de um negócio, quer na constituição de empresa e agilização de processos de registo, quer na concessão de alvarás, é atestada pelo empresário estrangeiro do setor das telecomunicações, E30:

“Se tens o sócio certo e os contatos certos, vais conseguir fazer tudo muito facilmente aqui. É a coisa boa e má daqui (de Angola). Tudo pode ser muito mais fácil que noutra sítio, se souberes a quem telefonar e o que fazer. E tudo pode ser muito mais complicado se não souberes.”

A necessidade de ter um sócio local, como referido anteriormente, decorre igualmente da economia política predominante em que o exercício da atividade económica depende em larga medida (se não em exclusivo) do poder político, nomeadamente da denominada nomenclatura do Partido. Em vários testemunhos foi referido que o sócio angolano é um “*sleeping partner*” – no que refere às aquisições, controle financeiro, decisão sobre os investimentos realizados – com o seu papel reduzido à capitalização da sua rede pessoal de contatos no sentido de “abrir portas”. Esta situação ocorre tanto no caso de registo de uma empresa com sócio estrangeiro, como no caso de associação esporádica do tipo *joint-venture* ou consórcio, para a participação em projetos específicos, como a participação num concurso público.

Outros relatos dão conta de que o sócio local pode pretender exercer um papel mais interventivo²⁹¹ na empresa conjunta com sócio estrangeiro e encarar esta associação como uma forma de ultrapassar alguns constrangimentos que rodeiam o exercício da atividade empresarial por angolanos, nomeadamente a constituição do capital inicial. Ou seja, existem dois tipos de sócio, um de tipo “rendeiro” e outro do tipo “empresário”. Segundo E9, aparenta estar a emergir em Angola uma burguesia técnica a par de uma classe empresarial jovem, que pretende efetivamente exercer a atividade empresarial independentemente do poder político. Contrariamente ao empresariado emergente, descrito por Calado (1997), surgido no início da década de 1990, parte dos novos empresários surgidos a partir do final da guerra civil em 2002,

²⁹¹ Exibindo comportamentos específicos de empresário, nomeadamente o assumir do risco financeiro, e a consciência de ter de competir com outras empresas de forma a obter lucro.

pretendem efetivamente ser competitivos e exercer a sua atividade num ambiente mais liberalizado, independente de monopólios e de interferências constantes por parte do poder político. As restrições e os protecionismos praticados com a implementação das primeiras privatizações são agora questionados por esta nova classe de empresários, que disputa novas oportunidades económicas ao círculo da elite estabelecida. No entanto e segundo a pesquisa de terreno, os monopólios e oligopólios permanecem em determinados sectores de atividade, nomeadamente na construção. Considerado um sector extremamente rentável, em particular no que refere às obras públicas, vários testemunhos apontam para uma divisão de mercado neste sector entre as principais empresas estrangeiras a atuar no país.

E15, representante de cooperação multilateral em Angola, refere as dificuldades de financiamento como o maior entrave para que os empresários angolanos se estabeleçam *a solo*, em particular o levantamento do capital inicial (*startup*) para constituir a empresa. A parceria com sócio estrangeiro permite a ultrapassagem desta dificuldade e é identificada como a justificação mais plausível para o crescimento exponencial do número de empresas de direito angolano com sócios estrangeiros a partir de 2002.

As dificuldades sentidas pelo pequeno e médio empresário em Angola são referidas por outros interlocutores, essencialmente no que refere ao acesso a financiamento, originado numa política do Banco Nacional de Angola, que visou a emissão de obrigações do Tesouro, com uma taxa de remuneração entre 20 a 25% entre 2008 e 2009, o que levou a que as poupanças disponíveis nesta época se tenham dirigido para o financiamento do Estado e não para o investimento. As elevadas remunerações pagas às Obrigações do Tesouro atraíram também as aplicações de poupanças nestes produtos por parte de bancos portugueses. Segundo E15, no decurso desta política financeira relacionada com o financiamento do programa de reconstrução nacional:

“Toda a liquidez dos bancos estava depositada junto do Banco Nacional de Angola, não havia incentivo à concessão de crédito. Mesmo os bancos portugueses abriram sucursais aqui para sobreviverem à custa da fuga de capitais das Obrigações de Tesouro angolanas para Portugal. Em lugar dos fundos serem canalizados para o financiamento de atividades produtivas em Angola, os lucros das obrigações eram exportados de forma totalmente improdutiva para Portugal.

O acesso a financiamento é pois referenciado como uma situação que restringe a criação de empresas inteiramente detidas por capitais angolanos, sendo que as

empresas estrangeiras são vistas em situação de vantagem comparativa relativamente às empresas angolanas, por entrarem ao abrigo de linhas de crédito. E6, investigadora na área da Economia refere: “Não se iludam, as linhas de crédito servem unicamente para as empresas estrangeiras poderem entrar no mercado e venderem os seus produtos”.

A lógica subjacente à Lei das Sociedades Comerciais configura uma situação favorecedora da inclusão de nacionais como sócios das empresas estrangeiras, em linha com o conteúdo referido da política de *angolanização*. Contudo o papel dos sócios locais é remetido habitualmente para um papel inativo na gestão e participação, quer no capital social, quer na estrutura de custos da empresa, sendo habitualmente remetido para uma posição de tipo rentista. Segundo E5, docente universitário, no caso de sociedades de sócio local com associado estrangeiro:

“É o sócio estrangeiro que controla os negócios. É intencional para proporcionar uma participação nos lucros, mas não na atividade. Mesmo quando querem intervir (os sócios angolanos), o sócio remete-os para a posição de espera, para a repartição dos lucros”.

A vulgarização deste tipo de sociedades de direito angolano, em que o verdadeiro dono da empresa é um cidadão estrangeiro (habitualmente português, brasileiro ou chinês) tornou-se muito frequente, em particular a partir das eleições de 2008. Entre as condições de contratualização em empresas de direito angolano, com sócio angolano e estrangeiro, parecem estar mais clarificadas e padronizadas. De acordo com entrevista a empresária portuguesa com empresa registada no ano de 2013, os termos relativos à partilha de lucros e custos de estrutura, fizeram parte de um acordo de entendimento assinado por ambas as partes, com disposições específicas quanto à forma de repartição de lucros (baseada na faturação) e ao pagamento de custos de estrutura, com aluguer de escritório e despesas de registo.

No entanto a existência de uma classe com espírito empreendedor, conotada com “as camadas mais jovens” com capacidade técnica, que tenta genuinamente exercer o seu negócio, de forma competitiva e correndo riscos tem a sua existência reconhecida em Angola de acordo com vários testemunhos, diferindo do tipo de empresários da primeira leva ²⁹².

²⁹²Calado (1997) na sua tese sobre a emergência do empresariado em Angola refere a definição de empresário, destacando a competição e a ação de correr riscos, como características definidoras do empresário. Considera no entanto que a classe empresarial surgida a partir de 1987 com o programa liberalizante SEF se constituiu na ausência de um

6.3.2.3 Efeito das empresas chinesas nos parceiros tradicionais

De acordo com autores como Pheng, Jiang e Leong (2004), as empresas chinesas de construção que se internacionalizaram na década de 1990 detêm importantes vantagens relacionadas com o custo da mão-de-obra, o elevado grau de motivação e de adaptabilidade dos funcionários destas empresas para trabalhar em condições muito adversas e o apoio estatal, ao nível das linhas de crédito, à atividade destas empresas. Estas características ganharam particular relevância nos países em desenvolvimento onde as empresas chinesas têm vindo a aumentar a sua quota de mercado, capitalizando nos laços históricos e no fato de as empresas chinesas exibirem um tipo de tecnologia denominada intermédia, mais acessível à posterior manutenção por parte dos técnicos nacionais. Esta situação é atestada no seguinte trecho de entrevista a E6, docente universitária: “O *gap* tecnológico entre Angola e a China não é tão grande como entre Angola e a América e entre Angola e outros países europeus. Por outro lado a China produz produtos baratos, de fácil acesso e aqui temos um défice de oferta e de consumo”.

A vantagem dos custos baixos apresentada pelas empresas chinesas foi referida por todos os interlocutores como a característica que maior impacto apresenta relativamente à alteração da concorrência no mercado angolano. Os baixos custos da mão-de-obra, em particular da mão-de-obra não especializada, são segundo Pheng, Jiang e Leong (2004) apresentados como a principal justificação para os preços, por vezes abaixo da margem, praticados pelas empresas chinesas. E20, diretor geral de uma empresa de construção angolana, negociou os termos da subcontratação a uma empresa chinesa, e destacou a dificuldade em entender a lógica de orçamentação das empresas chinesas:

”Não entendo como fazem os preços: dou-lhes o meu preço “seco” (preço de custo) total e eles davam-me um preço muito baixo. Eu pedia preços totais e unitários para a obra e eles davam-me um preço que não era fiável: o preço unitário era muito acima e o preço global era muito abaixo do meu, quase sem margem.”

enquadramento legal para legislar a atividade económica das empresas. Desta forma a característica distintiva dos empresários formais relativamente ao mercado informal residia no facto de registarem a empresa, mas o comportamento destes empresários era marcado por “expedientes e atitudes informais”.

Pela citação acima se depreendem as barreiras culturais, incluindo linguísticas à colaboração entre empresas chinesas e empresas de outras nacionalidades e que levam, como anteriormente referido e documentado na literatura, a que as empresas chinesas se organizem em rede (*networking*), privilegiando a contratação quer de trabalhadores chineses, quer de outras empresas chinesas.

Os baixos preços das empresas chinesas a operar em Angola (ao nível das obras públicas e projetos privados) são atribuídos por E11 a uma combinação de fatores de produção, onde se privilegia a utilização de mão-de-obra intensiva, tirando proveito da elevada *pool* de mão-de-obra a baixo preço, em detrimento de maior incorporação de equipamento. Esta combinação permite baixar custos com equipamento, ainda que com consequência nas condições de trabalho e de segurança dos trabalhadores, e consequências previsíveis ao nível da qualidade da obra. Segundo este entrevistado:

“As empresas chinesas utilizam metodologias antigas que apostam muito no trabalho braçal que já não se usa noutras empresas estrangeiras. (...) Não são muito cuidadosos em termos de condições de trabalho, de segurança no trabalho: a diferença entre os chineses e os outros é da noite para o dia. Também tem a ver com metodologias de trabalho: se eu posso montar um poste só com trabalhadores sem utilizar gruas, o trabalho acaba por sair mais barato”.

De igual forma as condições de trabalho prevalecentes nas empresas chinesas, onde o alojamento dos trabalhadores é habitualmente fixado dentro do perímetro do estaleiro, causou impacto em Angola. E19, diretor-geral de empresa de construção angolana refere:

“Foi um impacto quando (as empresas chinesas) vieram: como conseguem os trabalhadores viver e trabalhar na obra? Na maior parte das obras é assim que fazem: vivem e trabalham no mesmo sítio. Dormem e comem onde trabalham. É difícil competir com isto, não é? (...). É assim que conseguem fazer este tipo de custos.”

Estas condições começaram a ter impacto sobre as condições de trabalho aplicadas aos trabalhadores do setor da construção de outras nacionalidades. Se as empresas chinesas conseguiram a apresentação de preços baixos sobretudo devido aos custos reduzidos com pessoal (o que inclui indubitavelmente as respetivas condições de alojamento), as restantes empresas teriam de praticar condições semelhantes. Num país onde a Lei Laboral é pouco supervisionada, as empresas

chinesas abriram um precedente relativamente à precariedade das condições de trabalho. Neste ponto é lícito inquirir sobre o impacto ao nível de governação e de direitos laborais resultantes da entrada de empresas chinesas em África e ao papel do Estado e do poder político na regulação das atividades económicas.

Este tipo de logística de organização do trabalho, em que não há separação entre a esfera privada dos trabalhadores e a sua vida laboral permite igualmente a eliminação de tempos de espera, nomeadamente das deslocações entre casa e o trabalho. As refeições são, à semelhança das práticas correntes nas empresas de construção a operar em Angola, fornecidas pela própria empresa, no local da obra. Contudo, contrariamente às restantes empresas que habitualmente subcontratam empresas de *catering* locais para fornecer estas refeições, as empresas chinesas trazem o seu próprio cozinheiro e confeccionam as refeições *onsite*. Esta prática, para além de não criar ligações à economia local²⁹³, permite igualmente a maximização do horário do trabalhador.

A vida de um trabalhador chinês é desta forma orientada prioritária e quase exclusivamente para o trabalho, com a perspetiva de que as poupanças adquiridas possam ser empregues na melhoria das condições de vida dos filhos²⁹⁴. O trabalho árduo é um valor em si mesmo, uma forma de ultrapassar as condições limitativas iniciais presentes na China com a ausência de oportunidades económicas e de trabalho nas províncias do centro e oeste e a superabundância de mão-de-obra nas zonas costeiras industriais.²⁹⁵ A ideia de que os migrantes têm de fazer sacrifícios (*chiku*)²⁹⁶, de forma a melhorarem o seu bem-estar material para posteriormente poderem regressar à sua localidade de origem, numa situação financeira mais vantajosa, que lhes permita melhorar a sua face (*mianzhu*) diminuindo a desigualdade perante os vizinhos, constitui uma justificação adicional para o comportamento perante o trabalho por parte dos chineses. Este objetivo decorre de um uma noção de

²⁹³ Explorado no ponto seguinte “Efeitos sobre a economia local”.

²⁹⁴ A aposta é feita sobretudo ao nível da educação, uma vez que se considera que esta é um veículo essencial para um melhor posicionamento no mercado de trabalho já se si extremamente competitivo.

²⁹⁵ Aqui destacamos um forte contingente de população rural (60% ainda em 2000) que se viu sem oportunidades económicas nas zonas rurais e com uma capacidade limitada de estabelecimento nas cidades onde prevalecia o sistema *hukou* (sistema de registo residencial), que limitava o acesso a casas, serviços de saúde e escolas a estes migrantes internos. Estes trabalhadores constituíram o contingente de trabalho das fábricas de mão-de-obra intensiva situadas nas principais cidades das províncias costeiras. Contudo o excesso de oferta de mão-de-obra empurrou muitos destes migrantes para a imigração.

²⁹⁶ Rodrigues (2012) traduz o termo como “*eating bitterness*”.

modernidade ligada a expectativas de riqueza e de melhoria do bem-estar material subsequente à globalização e à expansão do capitalismo (Rodrigues, 2012).

O salário dos trabalhadores não especializados chineses no sector da construção na China é composto, segundo E29 por uma remuneração base e uma componente variável em função do número de horas extra e objetivos atingidos. Em Angola, a remuneração paga aos trabalhadores chineses inclui o sistema de salário fixo e só excecionalmente são remuneradas as horas consideradas extra. Esta situação prende-se com os custos decorrentes da contratação de mão-de-obra expatriada chinesa (ainda que por valores inferiores aos de mercado) aos quais se adicionam os custos com alojamento e alimentação.

Os horários de trabalho destes trabalhadores são regulados segundo E29, não de acordo com um horário diário fixo, mas de acordo com as necessidades decorrentes do tipo de projeto e dos prazos assumidos pelo gerente da empresa. E29 refere que o horário dos seus trabalhadores varia consoante estejam reunidas as condições climatéricas para poder realizar os trabalhos necessários e de acordo com o volume de trabalho existente. Segundo este diretor:

“Trabalhamos acima de oito horas, mas às vezes cinco ou seis horas (...) Em dias de chuva por vezes não se pode trabalhar (...) Os trabalhadores podem acabar por ficar o tempo todo no alojamento e fazendo trabalho de manutenção, apenas uma ou duas horas por dia. Por isso no tempo seco (entre Maio a Junho) trabalham dez horas e não pedem pagamento extra”.

Nos estaleiros na cidade é reconhecida a possibilidade de os trabalhadores fazerem turnos ininterruptos de doze horas, uma política denominada 24/7 (24 horas por dia, 7 dias por semana). A alteração de práticas laborais e de custos e preços, mas igualmente dos prazos de realização dos projetos, acabou por ter efeitos sobre as demais empresas a atuar no mercado da construção em Angola.

E29 queixa-se no entanto dos padrões laborais e dos horários de trabalho dos portugueses, que são distintos e por vezes colidem e entram em conflito com os padrões de trabalho chineses. No caso da fase final de conclusão de uma ponte construída por esta empresa, em que legalmente era exigida a presença de um fiscal, atribui o atraso nos trabalhos à indisponibilidade do fiscal (português) da empresa de fiscalização em cooperar com a sua empresa. E 27 refere:

“Um fiscal deve estar sempre na obra - por exemplo quando se estão a cavar as fundações é essencial. Mas o que me disseram é que não trabalham ao Sábado e ao Domingo. Quando estamos na estação seca perdem-se dois dias com isto. E

eu pedi-lhes ... [mesmo que a vossa empresa não vos pague, eu pago]. E eles disseram... Não, no sábado e no domingo, não se trabalha.”

A entrada das empresas chinesas, ocorrida nas várias fases descritas no ponto 6.3.2.1, baseou-se inicialmente numa lista restrita de empresas estatais que despoletaram um movimento de entrada de outras empresas chinesas (privadas e semiprivadas) de menor dimensão em Angola, ao abrigo das linhas de crédito chinesas. Posteriormente, verificou-se um movimento de constituição de empresas chinesas em Angola, em que funcionários (administrativos) das empresas estatais constituem empresas, absorvendo habitualmente o contingente de mão-de-obra chinesa, barata.

Este movimento de entrada de empresas chinesas, com o impacto referido no nível dos preços praticados, acabou por resultar contudo na segmentação do mercado e que terá sido objeto de concertação com as autoridades. Segundo entrevista, os preços praticados pelas empresas chinesas quando se começaram a estabelecer (as formais e informais) eram tão baixos, que afastaram a concorrência das restantes empresas, o que levou a uma reunião entre os donos das grandes empresas de construção estrangeiras a atuar no mercado com os interlocutores das principais empresas chinesas no terreno. O objetivo era concertar com as empresas chinesas o seu nível de preços, de forma a estarem mais próximas do nível de preços geral. Este acordo é referido em entrevista a E3, docente universitário:

“Houve como que um acordo tácito... até porque as pessoas ligadas às outras empresas têm laços com pessoas do governo... com quem as empresas chinesas se relacionam. Isto não surgiu por acaso! Os chineses não aceitaram este tipo de atuação porque era vantajoso para eles – sabiam que se não o fizessem limitavam-se aos projetos relacionados com a linha de crédito.”

Também E27 diretora da empresa chinesa de construção refere:

“Primeiro, nós apresentámos o nosso preço e muitas empresas locais e portuguesas perderam clientes e obras e isso não é bom (...) Quando entrámos acho que fomos uma grande competição, pela mão-de-obra, materiais. Mas agora (o preço) já baixou muito e entre empresas angolanas, portuguesas e chinesas o preço já não varia muito.”

Esta concertação foi feita de forma a salvaguardar os interesses das principais empresas instaladas no mercado – portuguesas, brasileiras e angolanas – e acabou

por resultar numa segmentação de mercado entre as várias empresas no referente às obras públicas, referida por vários interlocutores. De acordo com E3, desta segmentação resultou que a construção de estradas fora do perímetro urbano de Luanda ficaria a cargo de empresas chinesas, e a construção de acessos ao centro e perímetro urbano da capital, a cargo da Odebrecht, uma empresa brasileira. A construção de edifícios públicos ficaria a cargo das empresas de construção portuguesas, há muito instaladas no mercado, como a Mota Engil e Teixeira Duarte. Segundo entrevista a E3, este acordo teve em vista a acomodação dos interesses dos vários parceiros de investimento e de financiamento do governo e das suas empresas.

6.3.2.4 Efeitos das empresas chinesas sobre a economia local e o emprego

As empresas chinesas são referenciadas como criando poucas ligações ao mercado local, quer pela reduzida contratação de mão-de-obra, quer pela reduzida subcontratação de outras empresas e reduzida aquisição de outros serviços e produtos no mercado local. A reduzida contratação de mão-de-obra local nos projetos chineses decorreu numa fase inicial da urgência que o programa de reconstrução nacional assumiu nos primeiros anos posteriores à guerra, até às primeiras eleições. Nos projetos públicos, segundo entrevista a funcionário do Ministério das Finanças (E8), os acordos com a China não continham nenhuma cláusula de excecionalidade, relativamente à obrigatoriedade de contratar uma quota de trabalhadores angolanos, que não deveria ser inferior a 70% de acordo com a Lei Geral do Trabalho de 2000. Segundo esta Lei: 1) apenas as empresas registadas em Angola podem contratar trabalhadores expatriados; 2) em caso de empresas com mais de cinco trabalhadores, podem contratar um contingente de expatriados de, no máximo, 30%; 3) os expatriados contratados devem possuir qualificação profissional, técnica ou científica documentada; 4) a contratação de qualquer trabalhador expatriado deve ser sempre justificada pelo fato de não haver no mercado local trabalhadores com as qualificações necessárias para a mesma tarefa.

As disposições genéricas desta lei, de 2000, foram aplicadas *de jure*, segundo esta interlocutora, aos contratos celebrados ao abrigo das linhas de crédito. No entanto, a urgência do plano de Reconstrução Nacional e a preferência das empresas chinesas por contar com a sua própria mão-de-obra, face à relativa impreparação e escassez de mão-de-obra nacional para funções de carácter mais técnico, são referenciadas como justificações para, apesar das disposições legais angolanas, as

empresas que vieram desempenhar os contratos públicos contratassem uma minoria, apenas simbólica, de trabalhadores nacionais.

O carácter de urgência, sobretudo no que refere a objetivos políticos do governo, que o programa configurou, justificou, perante vários interlocutores a reduzida contratação de mão-de-obra local nos primeiros anos. Contudo conforme refere E19, diretor-geral de empresa angolana: “Eles (as empresas chinesas) entravam e faziam tudo, no início foi positivo. Mas há o reverso da medalha. Hoje as empresas chinesas estão a trazer quase totalmente só mão-de-obra chinesa e isso pode começar a ter impacto negativo a nível social”.

Apesar dos diretores-gerais das empresas chinesas entrevistados referirem a preferência pela contratação de trabalhadores chineses, dois de entre estes referem a contratação de trabalhadores angolanos, como prática nas suas empresas, ainda que em moldes diferenciados relativamente aos trabalhadores chineses.

Nas empresas de que E28 é diretor geral, temos duas situações diferenciadas relativamente à contratação: a preferência por trabalhadores angolanos para as funções que requerem contato com o público, como no caso da empresa de comércio de produtos chineses por grosso no mercado de São Paulo. Refere também que pretende aumentar o número de trabalhadores angolanos na empresa de construção, na qual representam cerca de um terço da força de trabalho fixa chinesa. Esta intenção justifica-se com base nos custos com vistos relativos à contratação de mão-de-obra chinesa e aos conflitos laborais registados entre trabalhadores angolanos e chineses. Contudo, considera que a qualificação da mão-de-obra nacional, mesmo com *on the site* training é demorada e tem custos em termos de formação, uma vez que o nível de formação inicial é muito básico ou inexistente.

E27, empresária, refere que “os chineses trabalham muito mais que os angolanos”. Contudo contrata igualmente trabalhadores angolanos, que são pagos diariamente, devido ao elevado nível de absentismo, contrariamente aos trabalhadores chineses, que são pagos mensalmente. Refere que a vinda de empresas chinesas criou mais oportunidades de trabalho em Angola e, igualmente, que os trabalhadores angolanos têm oportunidade de aprender determinadas tarefas com os colegas chineses, melhorando as suas competências.

A reduzida subcontratação de empresas angolanas por parte das empresas financiadas pelas linhas de crédito, deveu-se em parte aos próprios contornos do acordo, que limitavam para as empresas nacionais uma quota de 30% das subcontratações. No entanto como referido por E29, a falta de capacidade logística das empresas locais, possibilitou a associação de empresas chinesas às empresas angolanas selecionados nos concursos públicos. Segundo E8 o empresariado em

Angola é uma realidade muito recente, “sem história, nem antecedentes (...) às vezes o governo dá incentivos e apoios e são destorcidos, não têm o efeito que era esperado”.

Para além das parcerias por conveniência acima descritas, as empresas chinesas em Angola são descritas como criando poucas ligações ao mercado local, funcionando em circuito fechado. As empresas públicas e privadas chinesas, vindas ao abrigo dos acordos, obtiveram vantagens relativas à importação de equipamentos e de outros produtos relacionados com o processo produtivo²⁹⁷ o que lhes permitiu montar uma estrutura logística que lhes confere vantagem sobre outras empresas. Segundo entrevista a E26, jornalista, verifica-se um aproveitamento desta estrutura montada pelas empresas vindas ao abrigo dos contratos e que gozam deste regime de isenção, por parte de empresários privados chineses. Este interlocutor refere a existência de uma estrutura logística montada que permitiu escapar quer à falta de materiais de construção e ao elevado preço dos materiais produzidos localmente, como uma vantagem comparativa para a operação das empresas chinesas no mercado local. Dá como exemplo o caso de empresas de construção civil como a Teixeira Duarte e a Mota Engil que nos anos do pós-guerra capitalizaram na estrutura logística montada no tempo de guerra.

Conclusões

A liberalização da economia em Angola teve início em 1992, com a implementação das primeiras privatizações após o acordo com o FMI. Como referem vários autores, a “entrada do mercado” foi feita mantendo ou levantando proteções e restrições regulamentares que restringiam o exercício da atividade económica à entrada de novos atores.

Com o final da guerra em 2002, rapidamente o governo publicou a Lei das Sociedades Comerciais, que restringiu na prática a propriedade de pequenos e médios investimentos a cidadãos angolanos, criando ou estimulando a criação de “empresas de fachada”, nominalmente angolanas mas detidas por capital estrangeiro. O reverso também ocorre, ou seja empresas aparentemente estrangeiras detidas por capital angolano.

Os acordos de cooperação com a China ocorreram logo após o final da guerra, num momento em que o tecido social do país iniciou um período de recomposição e de reconfiguração. As premissas constantes dos acordos de financiamento conferiram,

²⁹⁷ Lei do Investimento Privado.

como referido, privilégios às empresas chinesas – no entanto estes privilégios foram apenas aplicados às empresas estatais que vinham no âmbito dos contratos. A dinâmica criada posteriormente pela entrada de empresas privadas, ocorreu para além dos acordos bilaterais entre os dois governos, ou seja para além da proteção do Estado chinês.

Para as empresas privadas, para além das medidas estatais que facilitaram a entrada das primeiras empresas, o ator que aparenta deter o maior destaque é o *China International Fund* na sua chegada/entrada em Angola. Contudo, para a sua permanência em Angola, a maioria das empresas entre as quais as empresas inquiridas, aparentam estar por “sua conta e risco”. Tal como documentado na literatura referida (Buckley et al.; Ramasamy et al.) as empresas chinesas apresentam características baseadas no forte apoio estatal, o que tem como consequência que detenham uma vantagem comparativa relativamente às empresas de outras nacionalidades. Esse apoio concretizou-se pela assinatura de acordos e por subsídios.

Relativamente às estratégias de entrada, verificamos que as empresas chinesas utilizaram como ponto de entrada os acordos de financiamento assinados no âmbito da reconstrução. No entanto posteriormente as empresas demonstraram grande capacidade de adaptação endógena, realizando rapidamente as parcerias consideradas necessárias. A elevada liquidez do mercado, assente nos rendimentos do petróleo e a elevada rentabilidade dos projetos de construção, em particular dos projetos de obras públicas, determinaram a formação de um elevado número de empresas de construção. No entanto já no trabalho empírico realizado em Fevereiro de 2011 e novembro de 2012, os interlocutores chineses davam sinais de deterem uma estratégia alternativa, caso o mercado angolano deixasse de ser rentável – o que tem vindo progressivamente a suceder, tendo em vista a baixa recente dos preços do petróleo.

Como documentado por Pheng, Hongbin e Leung (2004) as empresas criam redes próprias, com poucas ligações à economia recetora, fator que criou resistências mas que criou pressões competitivas com efeitos no mercado.

Ou seja, da proteção conferida às primeiras empresas, a vaga subsequente de empresas aparenta ter entrado em Angola autonomamente, sem a proteção ou o incentivo do estado chinês. Desta forma, estas empresas aparentam ter-se acomodado e em simultâneo ajudado a moldar a forma de fazer negócios em Angola no pós-guerra. Ou seja por um lado realizam parcerias com sócios locais, por outro iniciam empresas por sua conta e risco.

CONCLUSÕES

O objetivo do presente trabalho implicava a clarificação do papel da China enquanto financiador da recomposição e da reconstrução pós-conflito em Angola. No estudo foi sublinhada a presença em simultâneo de três características em Angola: a dependência de recursos naturais (petróleo); a persistência de uma elite que controla o acesso aos recursos e ao poder desde a independência; a prolongada duração do conflito, que marcou e marca ainda a forma de exercer o poder no país e a relação do estado com a sociedade civil. Tendo em conta estas características, o caso dos acordos financeiros de Angola com a China, constituindo esta o parceiro privilegiado de financiamento permite entender o papel da China na reconstrução pós-conflito, que decorreu à margem dos cânones ou prescrições exigidas pelas instituições internacionais. Desta forma, a reconfiguração política e a reconstrução foram implementadas sem a aplicação das reformas políticas sugeridas pelas instituições internacionais.

A investigação permitiu entender como, a partir dos acordos financeiros sino-angolanos, foi gerada uma dinâmica de entrada de empresários e empresas chinesas em Angola e de que forma estas se adaptaram às disposições locais.

Este trabalho visou contribuir para um melhor entendimento sobre a política externa e a governação em Angola no pós-guerra, na senda de outros estudos que visaram igualmente esta matéria. O trabalho de investigação realizado incidiu, para além da necessária análise macro, sobre o funcionamento das burocracias internas e os efeitos produzidos pelos acordos na governação e na natureza das reformas políticas internas. De certa forma, a segunda questão de pesquisa, ou seja entender de que forma os acordos bilaterais protegeram a instalação de negócios privados chineses, contribuiu para responder à primeira questão, ou seja qual o papel do financiamento chinês na reconstrução pós-conflito em Angola sem reformas políticas. Tal interligação entre as duas questões de pesquisa sucede na medida em que a forma de fazer negócios, de realizar parcerias, de constituir uma empresa em Angola, constituem um reflexo do enquadramento institucional e regulamentar do país.

O financiamento da China a Angola permitiu evidenciar os pressupostos e objetivos de uma reconstrução pós-conflito sem condicionalidades políticas e fora dos cânones neoliberais, tornando evidentes os princípios e os objetivos da cooperação chinesa e os princípios e objetivos do governo de Angola. Dessa forma, o caso angolano escapou às consequências daquilo que alguns autores, como Parris (2005), haviam criticado: os princípios da “paz liberal” aplicados em processos de

reconstrução pós-conflito, encarados como uma tentativa por parte dos países ocidentais de realizarem “engenharia social” nas sociedades intervencionadas, tentando emular os modelos políticos e sociais ditos ocidentais em sociedades pautadas por modos distintos de organização política. Dito de outro modo, o processo angolano pós-conflito escapa ao estereótipo segundo o qual os princípios da democracia e do liberalismo económico e político seriam universais e, como tal, aplicáveis à generalidade das sociedades.

Em 2002 Angola necessitava de financiamento internacional para a reconstrução do país. No entanto a comunidade internacional não estava disponível para conceder este financiamento através de uma conferência de doadores. Esta situação decorria, por um lado, da alteração de prioridades geopolíticas de algumas das principais potências (EUA e alguns países da UE), e por outro lado, de uma relação conturbada entre o governo de Angola e o FMI e o BM – ilustrada, como analisado, pela experiência de dois programas de monitorização e da exigência ao governo para justificar a utilização de cerca de quatro mil milhões de dólares no período entre 1993 e 1999. Adicionalmente, o governo não estava em condições de contrair novos empréstimos comerciais devido à situação de *default* iniciada na década de 1980.

O acordo de cooperação financeira com a China foi visto pelo governo como a única alternativa de financiamento face à indisponibilidade (assim descrita) dos parceiros europeus. No entanto, mais que uma indisponibilidade da parte de doadores, a opção pelo financiamento chinês foi, de acordo com a pesquisa, sobretudo o resultado de uma escolha política dos governantes de Angola, decorrente da recusa em cumprir prescrições externas, encaradas como intrusivas e usurpadoras da soberania. Apesar da capacidade de negociação de Angola no pós-conflito assentar largamente no recurso petróleo, em 2002 o país não tinha ainda a capacidade de produção (entretanto duplicada) que permitiria servir de garantia dos empréstimos necessários. Ou seja, apesar do recurso petróleo ser utilizado como o instrumento principal na negociação da política externa do país, em 2002 não constituía ainda um colateral suficientemente apelativo para convencer qualquer um dos parceiros ocidentais, ou mesmo outros parceiros (incluindo a Coreia do Sul), a contrariar as posições do FMI e a conceder unilateralmente linhas de crédito ao país. Em qualquer caso, os valores projetados para a Estratégia de Combate à Pobreza i.e. o Plano de Reconstrução Nacional, no valor de 2,6 mil milhões de dólares, dificilmente poderiam ser concedidos por (outros) credores isolados – ademais, a hipótese de empréstimos privados estava também descartada dado os *ratings* negativos de Angola e o elevado risco associado.

A China havia encetado em 2001 uma política expansiva dirigida aos países africanos. A procura de matérias-primas e de novos mercados para as empresas chinesas guiaram uma política que criou as condições propícias ao entendimento com Angola, adquirindo os recursos energéticos (petróleo) de que precisava e, em troca, oferecendo os avultados volumes de financiamento de que Angola necessitava para a reconstrução pós-conflito – sem condicionalidades políticas. Como referido na pesquisa empírica, os acordos com a China não só resultaram de uma escolha política dos governantes, que não desejavam aceder aos requisitos de transparência e de governação prescritos pelo FMI e BM, mas condicionaram também o processo de abertura democrática no país. Apesar de a China ser habitualmente referida como um parceiro que não coloca condicionalidades políticas e não interfere nos assuntos internos, ao longo do trabalho foram citados vários interlocutores que referiram a influência chinesa na reversão do processo democrático, à medida que começaram a surgir contestações relativas à atuação das empresas chinesas.

Relativamente à segunda questão de pesquisa, ou seja entender se a dinâmica de empresários chineses no país dependia dos acordos bilaterais, verificámos que os acordos de financiamento foram fundamentais para o estabelecimento de uma dinâmica empresarial chinesa em Angola. Contudo, de acordo com a pesquisa empírica realizada, apesar de os acordos financeiros constituírem um marco e terem facilitado a emissão de vistos a cidadãos chineses, a dinâmica posterior de emigração chinesa e de estabelecimento de empresas, aparenta, sobretudo, ter motivações privadas – a análise deste aspeto foi ilustrada através do papel do CIF, *China International Fund*, um fundo privado com sede em Hong Kong, enquanto incentivador do fluxo de empresários chineses para Angola.

Vimos como os baixos preços apresentados pelas empresas chinesas, perpassavam para o mercado de construção privada, tendo obrigado à realização de acordos de concertação de preços com as restantes empresas presentes no mercado. Neste enquadramento, o mercado acabou sendo dividido por “setores”, cabendo às empresas chinesas a construção dos acessos viários fora do perímetro urbano das cidades, no âmbito das empreitadas públicas, enquanto os denominados “projetos de prestígio”, como o caso do Palácio Presidencial em Luanda, foram adjudicados a empresas portuguesas.

Como também foi analisado, segundo os interlocutores portugueses e angolanos entrevistados, difundiu-se bastante a prática no setor da construção, da subcontratação de empresas chinesas, para a realização de partes de obras, sob coordenação de empreiteiros e fiscais de outras nacionalidades. Os interlocutores chineses acabaram por confirmar que controlavam os diversos pontos da cadeia de

valor nos projetos de construção por estes adjudicados - os *inputs* e equipamentos utilizados são de origem chinesa, para dar um exemplo. Igualmente referiram a preferência em contratar mão-de-obra chinesa, pelas características desta força de trabalho face à angolana. Não obstante esta constatação, alguns de entre estes interlocutores referiram uma orientação mais recente para a contratação de mão-de-obra local, como forma de diminuir custos e igualmente de diminuir conflitos laborais.

Temos assim que, relativamente à primeira questão de pesquisa, a ausência de condicionalidades políticas do financiamento chinês, a principal conclusão é a de ter existido uma escolha de financiamento chinês não só por ser a única possibilidade de financiamento, mas também por motivos políticos (ausência de condicionalidades ou controlo político). Contudo, contrariamente ao anunciado pelas autoridades chinesas, o financiamento chinês não é desprovido de condicionalidades. Como constatámos, foram impostas condicionalidades que limitaram as importações de bens de equipamento e de materiais à China; vimos também que a falta de pluralismo político em Angola era do interesse chinês, pois permitia conter eventuais protestos à forma de fazer negócio e à forma como as empresas chinesas geriam a mão-de-obra local (ou a substituíam para além dos limites legais por operários chineses).

Sobre a segunda questão de pesquisa encontrámos uma dinâmica empresarial iniciada com recurso a acordos e contactos oficiais, mas prosseguida de forma crescentemente autónoma.

Creio que o presente trabalho poderia ter como linhas de continuidade a perspetiva comparativa entre a presença económica chinesa em Angola e a presença chinesa num país latino-americano, nomeadamente o Brasil. Relativamente à segunda questão de pesquisa, creio ser interessante prosseguir a pesquisa com os interlocutores chineses em Angola, eventualmente alargando o respetivo leque, na tentativa de entender em que medida estes protagonizam, a partir deste país uma estratégia para os países lusófonos, nomeadamente para Portugal. Da pesquisa empírica consegui entender que algumas de entre estas empresas já perspetivavam o mercado português como uma “porta de entrada” para os mercados de outros países lusófonos.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, Aline (2011) *Vendedoras no sector informal de Luanda: sobrevivência e entreajuda em contexto de liberalização económica*, dissertação de doutoramento em Estudos Africanos, ISCTE-IUL
- African Development Bank (2011) *Angola-Country Strategy Paper*, AFDB
- Afrol News, 06-03-2003, *No donors conference for Angola on the horizon*, http://www.afrol.com/html/News2003/ang006_donors.htm, consultado em 03-06-2012
- Aguilar, Renato e A. Stenman (1996) *Angola: hyperinflation, confusion and political crisis*, Gothenburg, Department of Economics, Gothenburg University e SIDA, The Planning Secretariat
- Aguilar, Renato e A. Stenmann (1994) *Angola 1994: trying to break through the wall*, Gothenburg, Department of Economics, Gothenburg University e SIDA, The Planning Secretariat
- Alden, Christopher e Martyn Davies (2006) "A profile of the operations of Chinese multinationals in Africa", *South African Journal of International Affairs*, 13, (1)
- Alves, Ana Cristina (2010) "The oil factor in Sino-Angolan relations at the start of the 21st century", *Occasional Paper* no. 55, South African Institute of International Affairs
- Alves, Ana Cristina (2011) *China's Oil Diplomacy: Comparing Chinese Economic Statecraft in Angola and Brazil*, PhD thesis, Department of International Relations, London, London School of Economics,
- Alves, Ana Cristina (2013), "Chinese Economic Statecraft: a Comparative Study of China's Oil-backed Loans in Angola and Brazil", *Journal of Current Chinese Affairs*, 42, 1, 99–130.
- Amado, Luís (2014) "O jogo global mudou. Qual o papel das relações Europa-África?", comunicação de abertura, 29 de Abril, Fundação Gulbenkian
- António, Nelson (2008) *Economia e Gestão chinesas*, Lisboa, Edições Sílabo
- António, Nelson, V. Trigo, A. Spring et al. (2011) *China and Portuguese Speaking Africa - Business Approaches and management models in China, Mozambique and Cape Verde*, Lisboa, Edições Sílabo
- Atkinson, P, M. Bauer e P. Gaskell (2010) *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*, Trad. Pedro A. Guareschi, Petrópolis, Editora Vozes
- Banco Nacional de Angola, "Exportações de petróleo bruto", 2003-2013
- Barnett, Michael et al. (2007), "Peacebuilding: what is it in a name?", *Global Governance* 13 (2007), 35–58
- Baum, Richard (1994) *Burying Mao: Chinese politics in the age of Deng Xiaopong*, New Jersey, Princeton University Press
- Bayart, Jean-François (1993), *The state in Africa: the politics of the belly*, London, Longman
- Benner, T. e Ricardo S Oliveira (2013) "Statebuilding and the political economy of the extractive industries in post-conflict states" in M. Berdal e D. Zaum, *The political economy of statebuilding*, London, Routledge
- Bennett, A. e Alexander George (2005) *Case studies and theory development in the Social Sciences*, Cambridge, Belfer Center for Science and International Affairs

- Bennett, A. e Colin Elman (2006) "Qualitative research: recent developments in case study methods", *Annual Review of Political Science*, 9, pp. 455–76
- Berdal, M e D. Keen (1997) "Violence and economic agendas in civil wars: some policy implications", *Millennium: Journal of Journal of International Studies*, 26 (3)
- Berdal, Mats (2009) "Building peace after war", International Institute for Strategic Studies and Routledge
- Blundell, M, P. Heidrich e S. Kindornay (2013) "South-South development cooperation in Latin America: what role for the private sector?", *Integration and Trade journal*, 36 (17)
- Boisot, Max e Marshall Meyer (2008), "Which way through the open door? Reflections on the Internationalization of Chinese firms", *Management and Organization Review*, 4 (3), pp. 349-365
- BP (2013) Statistical Review of World Energy, Full Report, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statisticalreview/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf, acedido em 07-01-2015
- BP (2014) Statistical Review of World Energy, disponível em <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>, acedido em 07-01-2015
- Brautigam, D. e Xiaoyang, T., (2010) "China's Investment in African Special Economic Zones", World Bank
- Brautigam, Deborah (2008) "China's Africa aid: Transatlantic challenges", International Development Program, School of International Service, American University, Washington
- Brautigam, Deborah (2009) "*The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*", Oxford, Oxford University Press
- Brautigam, Deborah (2011) "Aid "with Chinese characteristics": Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC regime", *Journal of International Development*, 23, pp. 752-764
- Breslin, Shaun e S. Sceats (2012) "China and the International Human Rights system", Londres, Chatham House
- Broadman, H (2007) *Africa's silk road: China and India's new economic frontier in Africa*, Washington, World Bank
- Brunet, A e Jean-Paul Guichard (2012) O objetivo hegemónico da China: o imperialismo económico, Coimbra, Conjuntura Actual Editora
- Buckley, P., Cross, A., Tan, H., Liu, X. e Heinrich Voss (2008), "Historic and emergent trends in Chinese outward direct investment", *Management International Review*, (6), pp 715-748
- Buzan, Barry (2010) "China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?", *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 2010, 5–36
- CAD/OECD (2011) "Welcoming new partnerships in international development co-operation", DAC Senior High Level Committee, Paris, OCDE
- Cain, Allan (2003) *Sociedade civil e reabilitação comunitária no pós-guerra de Angola*, Development Workshop, Luanda
- Calado, José C., (1997) *A emergência do empresariado em Angola*, dissertação de mestrado em Estudos Africanos, Lisboa, ISCTE

- Call, Charles T e Vanessa Wyeth (2008) *Building states to build peace*, Boulder, Lynne Rienner Publishers
- Callaghy, Thomas (2000) "Africa and the world political economy" in J. W. Harbeson e D. Rothchild, *Africa in world politics: the African state system in flux*, Boulder, Westview Press
- Campos, Indira e Alex Vines (2008) "Angola and China, a pragmatic partnership", comunicação apresentada no âmbito da Conferência "Prospects for improving US-China-Africa Cooperation" organizada pelo Center for Strategic and International Studies, em Washington, 1
- CEIC (2003) "Relatório Económico de Angola 2003", Centro de Estudos de Investigação Científica, Luanda, Universidade Católica de Angola
- CEIC (2010) "Relatório Económico de Angola 2009-2010", Centro de Estudos de Investigação Científica, Luanda, Universidade Católica de Angola
- Center for Chinese Studies (2013), "The China-African Development Fund (CADFund) as a sovereign wealth fund for Africa's development?", Policy Briefing, Stellenbosch University
- Chabal, Patrick (2009) "Twilight Zone: sociedade civil e política em Angola" in N. Vidal e J.P. Andrade, *Sociedade civil e política em Angola: enquadramento regional e internacional*, Lisboa e Luanda, Firmamento
- Chabal, Patrick e Nuno Vidal (orgs.) (2006) *Angola: the weight of History*, Londres e Nova Iorque, Hurst
- Chandy, Lawrence e H. Kharas (2011) "Why can't we just get along? The practical limits to international development cooperation", *Journal of International Development*, 23, 739–751
- Cheru, F. e Cyrill Obi (2010) *The rise of China and India in Africa: challenges, opportunities and critical interventions*, London, Zed Books
- Child, John e S. Rodrigues (2005) "The internationalization of Chinese firms: a case for theoretical extension?", *Management and Organization Review* 1 (3), pp 381-410
- Chin, Gregory e M. Frolic (2007) "Emerging donors in International Development Assistance: the China Case", International Development Research Centre
- China Daily, 23-02-2013, "Chinese own over 53 million private cars, disponível em http://www.chinadaily.com.cn/china/2013-02/23/content_16249979.htm
- Chiwale, Samuel (2008) *Cruzei-me com a História*, Lisboa, Sextante Editora
- Clapham, Christopher (1996) *Africa and the International System: the Politics of State Survival*, Cambridge, Cambridge University Press
- Clark, Ian (2001) "Realism, neo-realism and Africa's international relations in the post-Cold War era", in K. Dunn and T. Shaw, *Africa's challenge to International Relations theory*, Basingstoke, Palgrave
- Clay, Edward, M Geddes e L Natali (2009) "Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs", Copenhagen, Danish Institute for International Studies
- Collier, Paul (1999) *Doing well out of war*, the World Bank, Conference on Economic Agendas in Civil Wars, London, April 26-27
- Collier, Paul (2000) "Economic causes of civil conflict and their implications for policy", World Bank

- Collier, Paul (2007) *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*, London, Oxford University Press
- Commonwealth Business Council (2013) "The Africa Infrastructure Investment Report", Londres
- Corkin, Lucy (2008) "Scoping exercise on China-Africa relations: the case of Angola", s.l., Africa-Europe Research Consortium
- Corkin, Lucy (2013) *Uncovering African agency: Angola's management of China's credit lines*, Londres, Ashgate
- Correia, Manuel (2012) "Será a cooperação importante para o desenvolvimento?", comunicação apresentada na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 15 de Março de 2012
- Cramer, Chris (2002) *Homo economicus goes to war: methodological individualism, rational choice and the political economy of war*, cit. por Berdal (2009)
- Cramer, Christopher (2006) *Civil war is not a stupid thing: accounting for violence in developing countries*, London, Hurst
- Crawford (2004) "The end of the postcolonial state? Reflections on changing African political dynamics", *African Affairs* (2004), 103, pp. 23–49
- Croese, Sylvia (2012), "One million houses: Angola's national reconstruction program", in A. Alves e M. Power, *Angola and China: a marriage of convenience?* Oxford e Cidade do Cabo, Fahamu Books
- Croese, Sylvia (2013) *Post-war state-led development at work in Angola. The Zango housing project in Luanda as a case-study*, PhD dissertation thesis, Faculty of Arts and Social Sciences, Cape Town, Stellenbosch University
- Davies, Penny. 2011. *The Role of the Private Sector in the Context of Aid Effectiveness*. Consultative Findings Document., <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/47088121.pdf>.
- Degbnol, Martinussen e Poul Engberg-Pedersen (2003) *Aid: understanding international development cooperation*, London, Zed Books
- Deng, Yong (1998) "The Chinese Conception of National Interests in International Relations", *China Quarterly*, 154, pp. 308-329
- Dong, X., Putterman, L. e Bulent Unel (2006) "Privatization and firm Performance: a comparison between rural and urban enterprises in China", *Journal of Comparative Economics*, 34 (3), pp 608-633
- Dreher, Axel e A. Fuchs (2011) "Rogue aid? The determinants of Chinese foreign aid", Working Paper 3581, Hamburg, Center for Economic Studies e IFO-Institute for Economic Research
- Easterly, William e T. Pfutze (2008) "Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid", *Journal of Economic Perspectives*, 22 (2), pp 29-52
- Economia e Finanças (26-07-2011) "Alterações à Lei do investimento Privado visam manter poupança para a economia"
- EIA-US Energy Information Administration, "China Country Analysis Brief Overview", consultado em 09/04/2011
- Ellmers, B, N Molina e V Tuominen (2010) "Development Diverted: How the International Finance Corporation Fails to Reach the Poor", Brussels, European Network on Debt and Development (Eurodad).

- Englebort, Peter e Dennis Tull (2008) "Post-conflict reconstruction in Africa: flawed ideas about failed states", *International Security* 32 (4) pp 106-39
- EU (1995) Donor conference pledges one billion dollars to Angola reconstruction, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1051_en.htm
- Faucon, B e S. Swartz (30-09-2009) *Africa pressures China's oil deals*, disponível em <http://online.wsj.com/news/articles/SB125425680269850381>, acessado a 14-07-1014
- Feldman, M, J Bell e M.T. Berger (2003) *Gaining access: a practical and theoretical for qualitative researchers*, Walnut Creek, Altamira Press
- Fenby, Jonathan (2009) *The Penguin History of modern China: the fall and rise of a great power, 1850-2009*, London, Penguin Books
- Fernandes, Ana P., "O financiamento do desenvolvimento e da cooperação", 1ª Conferência de Lisboa sobre o Desenvolvimento, 4 de Dezembro de 2014, Fundação Gulbenkian
- Fernandes, Sofia (2003) As reformas económicas e a desigualdade na China: de 1978 aos nossos dias, dissertação de mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, Lisboa, ISEG-UTL
- Ferreira, M. E. (1999) *A indústria em tempo de guerra: Angola, 1975-91*, Lisboa, IDN e Cosmos
- Ferreira, M.E (1995) "La reconversion économique de la nomenclatura pétrolière", *Politique Africaine*, nr 57, pp 11-26
- Ferreira, M.E (2005) "Realeconomie e Realpolitik nos recursos naturais de Angola", *Relações Internacionais*, nº 6, Instituto Português de Relações Internacionais
- Financial Times, 1-10-2010, "Brazilian oil: more partners needed"
- Florêncio, F e Alexandra Dias (2010) *Vozes do universo rural: reescrevendo o Estado em África*, Lisboa, Gerpress
- FMI (2002) "Angola: Staff report for the 2002 Article IV Consultation", Washington, International Monetary Fund
- FMI, World Economic Outlook Database, several years
- Forster N. e Vivien Pushak, (2011) "Angola's infrastructure: a continental perspective", World Bank, Africa Infrastructure Country Diagnostic
- Francisco, Paulo (2008) "A cooperação na área financeira no contexto da Ajuda Pública ao Desenvolvimento", GPEAR, Ministério das Finanças, Lisboa
- Freitas, Raquel (2010) A Declaração de Paris, eficácia da ajuda ao desenvolvimento e o princípio da apropriação: experiência de aplicação, 7º Congresso Ibérico de Estudos Africanos
- Frutuoso de Melo, Fernando, Diretor da Direção Geral de Desenvolvimento e de Cooperação (EuropeAid), "União Europeia e os desafios da cooperação para o desenvolvimento", 1ª conferência de Lisboa sobre o Desenvolvimento, 4 de Dezembro de 2014, Fundação Gulbenkian
- Gagwa, Arthur (2014) "Perspetivas de futuro para a parceria estratégia", comunicação apresentada na Conferência Europa-África: que futuro comum?", Fundação Gulbenkian, 12 de Março
- Gittings, John (2005) *The Changing Face of China*, Oxford University Press, Oxford, 2005

- Grieco, Joseph M. (1997) "Realist International theory and the study of World Politics" in M. Doyle e J. Ikenberry, *New thinking in International Relations theory*, Boulder, Westview Press
- Gu, Jing (2009) "China's Private Enterprises in Africa and the Implications for African Development", *European Journal of Development Research, Special Issue, Vol. 24, No. 1, 2009*
- Hackenesh, Christine (2011) "European good governance policies meet China in Africa: insights from Angola and Ethiopia", European Development Council 2020, nr 10
- Harbeson, John (2000) "Externally-assisted democratization: theoretical issues and African realities" in J. W. Harbeson e D. Rothchild, *Africa in world politics: the African state system in flux*, Boulder, Westview Press
- Harding, William (1990) "The impact of Tiananmen on China's foreign policy", in R. Ross et al., *China's relations after Tiananmen: challenges for the US*, National Bureau of Asian and Soviet Research 32 p.
- Hart, Stuart e Erik Simanis (2008) *The Base of the Pyramid Protocol: toward next generation BoP strategy*, Center for Sustainable Global Enterprise, Ithaca, Cornell university
- Harvie, Charles (1999) "China's Township and Village Enterprises and their evolving business alliances and organizational change", Working Paper Series 99-6, Faculty of Commerce, University of Wollongong,
- Hattori, Tomohisa (2003) "The moral politics of foreign aid", *Review of International Studies* (29), pp 229-47
- Hirsch, Fred (1976) *Social Limits to Growth*, Harvard University Press, Massachusetts, cit. por Cramer (2006)
- Hirschman, Albert O. (1958) *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press
- Hodges, Tony (2004) *Angola: the anatomy of an oil state*, Oxford, James Currey
- Hollis B. Chenery and Alan M. Strout (1966) "Foreign Assistance and Economic Development", *American Economic Review* Vol. 56, No. 4, pp. 679-733
- Hollis, M. e Steve Smith (1990) *Explaining and understanding International Relations*, Oxford, Oxford University Press
- Holslag, Jonathan (2006) "China's new mercantilism in Central Africa", *African and Asian Studies*, 5 (2)
- Horta, José (2014) "Painel: História, histórias e identidades", Workshop comparar. Opções interdisciplinares. Os Estudos Africanos nas encruzilhadas, Faculdade de Letras, 21 de Fevereiro
- Hu, Jintao (2005) "Promote Universal Development to Achieve Common Prosperity", disponível em <http://www.china-un.org/eng/zt/shnh60/t212916.htm>, acessado a 04/03/2014
- Huang, Yasheng (2008) *Capitalism with Chinese characteristics: entrepreneurship and the state*, New York, Cambridge University Press
- Human Rights Watch (2010) "Transparency and accountability in Angola: an update", New York, HRW
- Hyden, Goran (2008) "After the Paris Declaration: taking on the Issue of Power", *Development Policy Review*, 2008, 26 (3): 259-274

- Ilhéu, Fernanda (2010) "The role of China in the Portuguese-speaking countries: the case of Mozambique", Documento de Trabalho 84, Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento, Instituto Superior de Economia e Gestão
- Immanuel C.Y. Hsu (1990) *China without Mao: the search for a new order*, Oxford, Oxford University Press
- International Crisis Group (2013) "Kenya after the elections", Africa Briefing nr 4, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/kenya/b094-kenya-after-the-elections.aspx>
- IRIN News (2005), "Angola: transparency on oil money delaying donor conference", <http://www.irinnews.org/Report/52879/ANGOLA-Transparency-on-oil-money-delaying-donor-conference>, consultado em 03-06-2012
- Jepma, Catrinus (1991) *The tying of aid*, Development Centre Studies, Paris, OCDE
- Jian, Chen (2001) *Mao's China and the Cold War*, University of North Carolina Press
- Judt, Tony (1999) "Introduction", in M Schain (Org) *The Marshal Plan: fifty years after*, Londres, Pallgrave MacMillan
- Kane, Thomas (2001) "China's foundations: guiding principles of Chinese foreign policy", *Comparative Strategy* (20), pp 45-55
- Kaplinsky, R.,D. McCormick e M. Morris (2006), 'The Impact of China on Sub-Saharan Africa', Agenda-setting paper prepared for DfID China office
- Kauffman, A.A. (2010) "The "Century of humiliation", then and now: Chinese perceptions of the international order", *Pacific Focus*, (25), 1, pp. 1-33
- Keen, David (1998) "The economic functions of violence in Civil wars", Adelphi Paper 32, Oxford University Press
- Kelle, Udo (2007) "The development of categories: different approaches in Grounded theory", in A. Bryant e K. Charmaz, *The SAGE handbook of Grounded Theory*, Sage
- Keohane, R e Joseph Nye (1977) *Power and interdependence*, Boston, Little and Brown
- Kim, Samuel (2006) "Chinese foreign policies face globalization changes" in A. Johnston e R. Ross *New directions in the study of Chinese foreign policy*, Stanford, Stanford University Press
- Kindornay, Shannon e Fraser Reilly-King (2013) "Investing in the Business of Development: Bilateral Donor Approaches to Engaging the Private Sector", North-South Institute and Canadian Council for International Co-operation, Ottawa
- King, Kenneth (2013) *China's aid and soft power in Africa: the case of education and training*, Londres, James Currey
- Kiran, Bala (2004) "Haier: developing a global brand", ICFAI, Business School Case Development Centre
- Kornai, Janos, 1986, "The soft budget constraint2", *Kyklos*, Vol 39 (1), pp 3-30
- Kragelund, Peter (2008) "The return of Non-DAC donors to Africa: New prospects for African development?", *Development Policy Review*, 26
- Kwakkenbos, Jeroen, (2012) "Private Profit for Public Good? Can Investing in Private Companies Deliver for the Poor? Brussels, European Network on Debt and Development
- La Vallée, Olivier (2008) "Du palais aux banques: la reproduction élargie du capital indigène en Angola", *Politique Africaine*, 110

- Lancaster, Carol (2000) "Africa in world affairs", J. W. Harbeson e D. Rothchild, *Africa in world politics: the African state system in flux*, Boulder, Westview Press
- Lancaster, Carol (2000) "Redesigning foreign aid", *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 5 (Sep. - Oct., 2000), pp. 74-88
- Large, Daniel (2008) "As the beginning ends: China's return to Africa" in F. Manji e Marks *African perspectives on China*, Cape Town e Oxford, Fahamu Books
- Larkin, B.D. (1971), *China and Africa 1949-1970: the foreign policy of the People's Republic of China*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press
- Le Billon, Philippe (2001) "Angola's political economy of war: the role of oil and diamonds, 1975-2000", *African Affairs* (100), pp 55-80
- Lei das Sociedades Comerciais, Lei 1/04 de 13 de Fevereiro, Diário da República de Angola
- Lei do investimento Privado, Lei 11/03 de 13 de Maio de 2003, Diário da República de Angola
- Lekowitz, L., M.N., Ross, e J. R. Warner, (2009) "The 88 Queensway Group - a case study in Chinese investors' operations in Angola and beyond", U.S China Economic and Security Review Commission
- Lopes, Carlos (2006) "Candongueiros, kinguilas, roboteiros e zungueiros: uma digressão pela economia informal de Luanda", *Lusotopie*, XIII, I pp 163-183
- Lopes, Carlos (2007) "Comércio informal, transfronteiriço e transnacional: que articulações?, Estudo de caso no mercado de S. Pedro (Huambo) e nos mercados dos Kwanzas e Roque Santeiro (Luanda)", *Economia Global e Gestão*, 12 (3), pp. 35-55
- Lopes, Carlos (2012) "Centralização, descentralização e desconcentração em Angola: aspetos económicos" in Y. Fauré Y e C. Rodrigues (eds) *Descentralização e desenvolvimento local em Angola e Moçambique: processos, terrenos e atores*, Coimbra, Almedina
- Low, Sui Pheng, H. Jiang e C. Leong (2004) "A comparative study of top British and Chinese international contractors in the global market", *Construction Management and Economics*, 22, pp. 717-31
- Lum, T., H. Fischer, J. Gomez-Granger e A. Leland (2009) "China's foreign aid activities in Africa, Latin America and South east Asia", Congressional Research Service Report, R 40361
- MacQueen (1998) "Peacekeeping by attrition: the United Nations in Angola", *Journal of Modern African Studies*, 36(3) pp 399-422
- Malaquias, Assis (1999) "Angola: the foreign policy of a decaying state", in S. Wright (Org.), *African Foreign Policies*, Boulder, Westview Press
- Malaquias, Assis (2012) "China is Angola's new best friend – for now", in Alves, A. e M. Power, *China and Angola: a marriage of convenience?* Oxford e Cidade do Cabo, Pambazuka Press
- Manning, Richard (2011) *The future of international concessional flows*, in OECD, Development Co-operation report, 50th anniversary edition, OECD
- Martinnelli, M (2014) "Ponto de situação sobre a evolução da parceria estratégia Europa-África", Conferência Europa-África: que futuro comum?, Fundação Gulbenkian, 12 de Março
- Mawdsley, Emma (2012) "The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37 (2) pp 256-272

- Mayall, J e R. S. Oliveira (2012), *The new protectorates: international tutelage and the making of liberal states*, London, Hurst
- Mearsheimer, John J (2007) "Structural Realism" in T. Dunne, M. Kurki e S. Smith , *International relations theories: discipline and diversity*, Oxford, Oxford University Press
- Meneses, Maria Paula (2010) "O 'Indígena' africano e o colono 'Europeu': a construção da diferença por processos legais", e-cadernos CES, 7, 68-93
- Messiant C e R- Marchal (2002) "De l'avidité des rebelles: l'analyse économique de la guerre civile selon Paul Collier", *Cadernos de Estudos Africanos*
- Messiant, Christine (1994) "*Angola: les voies de l'ethnisation et de la décomposition. De la guerre à la paix (1975-1991): le conflit armé, les interventions internationales et le peuple angolais*", *Géopolitique des Mondes Lusophones*, nº 1-2, pp 155-212
- Messiant, Christine (2006) "Transição para o multipartidarismo sem transição para a democracia, in N. Vidal e J.P. Andrade, *O processo de transição para o multipartidarismo em Angola*, Lisboa e Luanda, Firmamento
- Miller, Joseph C. (2004) "Beyond blacks, bondage and blame: why a multi-centric world history needs Africa", in *Africa and World history: a Forum, Historically Speaking*, Nov-Dec 2004
- Mills, Greg (2006) "From confusão to estamos juntos. Bigness, development and state dysfunction in Angola" in C. Clapham, C. Cramer e J. Herbst, *Big African States*, South Africa, Wits University Press
- Ministério das Finanças de Angola 2014, Pagamento Efectivo Mensal, http://www.minfin.gv.ao/fsys/Pagamento_Efectivo_Mensal_2014_Abril.pdf, acessido em Junho de 2014 <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspPetrolDiamond.htm>
- Ministério das Finanças de Angola, Exportações e Receitas de Petróleo-Consolidado 2011, http://www.minfin.gv.ao/fsys/TRABALHO_Pagamento_Efectivo_Mensal011_Website_New.pdf, acessido em 07-01-2015
- Ministério das Finanças de Angola, Exportações e Receitas de Petróleo-Consolidado 2012, http://www.minfin.gv.ao/fsys/Pagamento_Efectivo_Mensal_012_Dezcons.pdf, acessido em 07-01-2015
- Ministério das Finanças de Angola, Exportações e Receitas de Petróleo-Consolidado 2013, http://www.minfin.gv.ao/fsys/Pagamento_Efectivo_Mensal_2013DEZCONS1.pdf, acessido em 07-01-2015
- Ministério do Planeamento de Angola (2005), *Estratégia de Combate à Pobreza: reinserção social, reabilitação, reconstrução e estabilização económica*, Luanda (ed. revista)
- Moscovici, S. (2003) "O fenómeno das representações sociais", in S. Moscovici (Ed.), *Representações sociais: investigações em Psicologia Social* (pp. 29- 109), Petrópolis, Vozes
- Naim, Moisés (2000) "Washington Consensus or Washington confusion?", *Foreign Policy*, Spring 2000, pp 87-103
- Nathan, Laurie (2005) "The frightful inadequacy of most of the statistics: a critique of Collier and Hoeffler on causes of civil war", *Crisis States Research Centre discussion papers*, 11., Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science, Londres, p.2, cit por Berdal (2009)
- Nordstrom, Carolyn e Antonius C. Robben (1995) *Fieldwork under fire: contemporary studies of violence and survival*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press

- Nova Lei do Investimento Privado, Lei 20/11 de 20 de Maio de 2011, Diário da República de Angola
- OCDE (2005) Paris Declaration on Aid Effectiveness
- OCDE (2011) Expanding and enhancing public and private co-operation for broad-based, inclusive and sustainable growth, High Level Forum on Aid Efficacy Buzan, 11 de Novembro de 2011
- OCDE (2014) Aid to Developing countries rebounds to reach an all-time high, disponível em <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>, acedido em 09/10/2014
- OECD (1987) The Aid Programme of China, Paris, OECD, cit. por Dreher e Fuchs (2011).
- OECD (2008) *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, Paris, OECD
- OECD (2010), *DAC Statistical Reporting Directives*, OECD
- OECD (2011) Development Co-operation Report, 50th anniversary edition, Paris, OECD
- OECD (2012) *Aid by sector, OECD Development Report 2012, Paris*
- OECD (s.d) *Is it ODA?*, Factsheet, disponível em www.oecd.org/dac/stats
- Oi, Jean (1992), "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics*, 45 (1), pp 99-126
- Olavadia, Jesse Salah (2012), "The dual nature of local content in Angola's oil and gas industry: development vs. elite accumulation", *Journal of Contemporary African Studies*, 30:3, 395-417
- Oliveira, Ricardo S. (2007) "Business success, Angola-style: postcolonial politics and the rise of Sonangol", *Journal of Modern African Studies*, 45 (4), pp 595-619
- Oliveira, Ricardo S., (2011), "Illiberal peacebuilding in Angola", *Journal of Modern African Studies*, 49 (2). pp 287-314
- Orre, Thomas (2007) "ICBC-Standard Bank deal is only the beginning", disponível em www.busrep.co.za, acedido a 19/05/2010
- Parris, Kirsten (1993), "Local initiative and National Reform: the Wenzhou Model of Development", *China Quarterly*, Nr 134, pp 242-263
- Pavignani, E. e Alessandro Colombo (2001) "Providing health services in countries disrupted by civil wars: a comparative analysis of Mozambique and Angola, 1975–2000", Genève, World Health Organization
- Pearce, Justin (2010) "From rebellion to opposition: UNITA in Angola and RENAMO in Mozambique", in W. Okumu e A. Ikelegbe, "*Militias, rebels and islamit militants: human insecurity and state crisis in Africa*", Pretoria, Institute for Security Studies
- Pearson, Margaret (2006) "China in Geneva: Lessons from China's early years in the World Trade Organization" in A.I. Johnston e R. R. Ross, *New directions in the study of China's foreign policy*, Stanford, Stanford University Press
- Péclard, Didier (2008) "Les chemins de la "reconversion autoritaire" en Angola2, *Politique Africaine*, 2, n° 110
- Peters, M (2001) *Post-structuralism, Marxism, and Neoliberalism: Between Theory and Politics*, Londres, Roman and Littlefield
- PNUD (1997) "Report governance for sustainable development states", Nova Iorque

- PNUD (2004) Economic Report on Angola 2002-2004, Defusing the Remnants of War”, New York, UNDP
- Público (04-06-2014) “Tiananmen? “Se não me tivesse falado disso, nem me lembrava”, Ana Gomes Ferreira, disponível em <http://www.publico.pt/mundo/noticia/tiananmen-se-nao-me-tivesse-falado-disso-nem-me-lembrava-1638568>, acedido em 03-07-2014
- Qin, Yaqing (2010) “Why is there no Chinese International Relations theory?”, in, A. Acharya e B. Buzan (orgs) *Non-Western International Relations Theory - perspectives on and beyond Asia*, New York, Routledge
- Reilly, Benjamin (2013) “Elections and post-conflict development” in M Berdal e D. Zaum, *Political economy of statebuilding: power after peace*, New York, Routledge
- Riddell, Roger C. (2008) *Does foreign aid really work?*, Oxford, Oxford University Press
- Robert L. Suettinger (2003), *Beyond Tiananmen: the Politics of US-China Relations, 1989-2000*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2003
- Robson, Paul (2003) “The case of Angola”, London, Overseas Development Institute
- Rocha, Manuel A. (1999) *Angola: estabilização e reformas*, Luanda, LAC
- Rodrigues, Irene (2012) *Flows of fortune: the economy of Chinese migration to Portugal*, dissertação de doutoramento em Antropologia, Instituto de Ciência Sociais, Universidade de Lisboa
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), “Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”. *The Economic Journal*, Vol 53, (21) /229
- Rotberg, Robert I. (2003) *When States fail: causes and consequences*, Princeton, Princeton University Press.
- Ruquoy, Danielle (1997) “Situação de entrevista e estratégia do investigador” in L. Albarelo et al., *Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva
- Salvador, Altino (2002) *Condicionantes da atividade empresarial: o exemplo de Angola (1991-2000)*, dissertação de mestrado em Estudos Africanos, ISCTE-IUL
- Santos, Regina e A. Quintão (2012) “Chinese corporate practices in Angola-myths and facts”, in M. Power e A. Alves, *China and Angola: a marriage of convenience?*, Oxford e Nairobi, Fahamu Books
- Schneidman, William (2007) *Confronto em África - Washington e a Queda do Império Colonial Português*, Lisboa, Edições Tribuna
- Schweller, Randall e X. Pu (2011) “After unipolarity: China’s visions of international order in an era of US decline”, *International Security*, vol 36, 1
- Shaxson N, J. Neves J e F. Pacheco (2008) “Angola: drivers of Change”, Londres, Department for International Development e Overseas Development Institute
- Shelton, Garth. (2005) “China, Africa and Asia Advancing South-South Co-operation” in Boron, Atilio Boron e G. Lechini, *Politics and Social Movements in an Hegemonic World: Lessons from Africa*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
- Shingueloni, Miguel (2009) “O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP)”, Comunicação apresentada no X Congresso Afro-Luso-Brasileiro, Fev 2009
- SIPRI, UN arms embargo on Angola,
http://www.sipri.org/databases/embargoes/un_arms_embargoes/angola

- Sogge, David (1994) "Angola: Surviving against rollback and petrodollars" in J Macrae and Anthony Zwi (eds), *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Zed Books, London
- Sousa, Eder M (2011) *A relação entre a evolução do investimento directo estrangeiro e o risco-país em Angola*, dissertação de mestrado em Economia Monetária e Financeira, Lisboa, ISCTE-IUL
- Sutter, Robert (2012) *Chinese foreign relations: power and policy since the cold War* (3rd ed). Plymouth, Rowman and Littlefield Publishers
- Suzuki, Shogo (2008) "Seeking legitimate Great Power Status in post-Cold War international society: China and Japans' participation in UNPKO", *International Relations*, 22 (1), pp 45-63
- Taylor, I. (2004) "The all-weather friend: sino-african interaction the twenty-first century" in I. Taylor e P. Williams, *Africa in international politics: external involvement on the continent*, London, Routledge
- Taylor, Ian (1998) "China's Foreign Policy towards Africa in the 1990s", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 36, No. 3, pp. 443-460
- Taylor, Ian (2004) "China in Africa: the all-weather friend?" in Williams, P. e I. Taylor *Africa in International Politics: external involvement on the continent*, London, Routledge
- Taylor, Ian (2006) "PRC relations with Angola", in Taylor, Ian (ed) *China and Africa: Engagement and Compromise*, London, Routledge
- Taylor, Ian (2007) "Unpacking China's resource policy in Africa", in H. Melber et al. *China in Africa*, Current African Issues (33), Uppsala, Nordic Africa Institute
- Toye, John (2003) "Changing perspectives in development economics" in H.J Chang "Rethinking development economics", Londres e Nova Iorque, Anthem Press
- Tralac (Trade and Law Centre) (2014), "Africa China Trade statistics", disponível em <http://www.tralac.org/resources/our-resources/4795-africa-china-trade.html>
- Trigo, Virgínia (2007), "Os empreendedores chineses e o processo de transformação económica na China", *Cadernos de Estudos Africanos*, 11/12, pp. 153-174
- UN, "Millennium Development Goals and beyond 2015", site <http://www.un.org/millenniumgoals/>, acedido a 02/07/2015
- UNCTAD (2006) World Investment Report, FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development, Geneve, UNCTAD
- UNCTAD (2013), World Investment Report, New York, UNCTAD
- United Nations (2003) "Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development", New York
- United Nations, UNData Angola, "Under five mortality rate" disponível em <http://data.un.org/Data.aspx?d=SOWC&f=inID%3A17>
- Vidal, Nuno (2003) "Modern and post-modern patrimonialism", in M. Newitt, P. Chabal e M. MacQueen (Eds) *Community and the State in Lusophone Africa*, King's College, University of London
- Vidal, Nuno (2006), "Multipartidarismo em Angola", in N. Vidal e J. P. de Andrade (orgs.), *O Processo de Transição para o Multipartidarismo em Angola*, Lisboa e Luanda, Firmamento.
- Wall Street journal (21-01-2014) "New Suppliers Boost China Oil Imports"

- Wall Street Journal, 19-04-2010, "Hugo Chavez moves to diversify sale of Venezuelan oil away from US refineries"
- Weber, Max (1983) *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva* (Trad J.M Echevarria, México, Fondo de Cultura Económica
- Wheeler, D. e R. Pélissier (2009) *História de Angola*, Lisboa, Tinta da China
- White Paper on Foreign Aid (Abril 2011), disponível em http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm
- Williamson, John (1999) "What should the Bank think about the Washington Consensus?" , Institute for International Economics
- Woodward, Susan (2013) "The IFI's and post-conflict political economy", in M Berdal e D. Zaum, *Political economy of statebuilding: power after peace*, New York, Routledge
- World Bank (2007) "Interim Strategy Note for the Republic of Angola 2007-2009
- World Bank (2013), "World Investment Report 2013", Washington
- World Bank, "Workers in the informal economy", disponível em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTLM/0,,contentMDK:20224904~menuPK:584866~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:390615,00.html>, acessado a 09/10/2014
- World Bank, *What is governance?* disponível em <http://web.worldbank.org/wbsite/external/countries/menaext/extmnaregtopgovernance>, acessado em 02-07-14
- WPR, 28-14-2014, *Military decline calls South Africa's regional leadership into question*
- Wu, Xinbo, (2004) "Four contradictions constraining China's foreign policy behavior", in S. Zhao, *Chinese foreign policy: pragmatism and strategic behavior*, New York, ME Sharpe
- Yin, Robert K, (2003), *Case study research: design and methods*, Thousand Oaks, SageYoung
- Zhang, Hongming (2004) *A política chinesa em África*, em M. Belucci (orgs.) *Abrindo os Olhos para a China*, Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes
- Zhao, Suisheng (2004a) Chinese nationalism and pragmatic foreign policy behavior, in S. Zhao, *Chinese Foreign Policy: pragmatism and strategic behavior*, New York, ME Sharpe
- Zimmermann, Felix e K Smith (2011) "Policy arena: More actors, more money, more ideas for international development co-operation", *Journal of International Development*, 23, pp. 722-738

ANEXOS

Anexo A – Oito Princípios para a Ajuda Externa Chinesa a Países Estrangeiros (Zhou Enlai, Gana, 15 Janeiro de 1964)

- 1) O governo chinês baseia-se sempre no princípio da igualdade e do benefício mútuo ao conceder ajuda a outros países. (O governo chinês nunca considera a ajuda como um tipo de donativo ou de esmola unilateral, mas como algo mútuo.
- 2) Ao conceder ajuda a outros países, o governo chinês respeita rigorosamente a soberania dos países recetores, e nunca impõe quaisquer condições ou privilégios.
- 3) A China concede ajuda económica através de empréstimos sem juros ou de empréstimos preferenciais (com juros baixos) e estende o prazo de pagamento quando necessário, de forma a aligeirar as condições de pagamento para os países recetores.
- 4) Ao conceder ajuda, o objetivo do governo chinês não é tornar os países recetores dependentes da China, mas apoiar estes países passo a passo no caminho da autonomia e do desenvolvimento económico independente.
- 5) O governo chinês faz o seu melhor para apoiar os países recetores a construir projetos que exijam pouco investimento e produzam resultados rápidos, para que estes países possam aumentar o rendimento nacional e acumular capital.
- 6) O governo chinês fornece equipamento e materiais fabricados na China da melhor qualidade, a preços de mercado. Se os materiais e equipamentos fornecidos não estiverem de acordo com as especificações e a qualidade contratadas, o governo chinês responsabiliza-se pela sua substituição.

- 7) Ao fornecer assistência técnica, o governo chinês procurará que os recursos humanos dos países recetores dominem na perfeição as técnicas e os conhecimentos em questão.

- 8) Os peritos enviados pela China para apoiar a construção nos países recetores terão o mesmo padrão de vida que os peritos do país recetor. Não é permitido que os técnicos chineses façam exigências específicas ou que gozem de privilégios especiais.

Fonte: Brautigam (2009)

Anexo B – Os Quatro Princípios para a Cooperação Económica e Tecnológica (Zhao Ziyang, 1982)

- 1) Ao realizar cooperação económica e tecnológica com os países africanos, a China segue os princípios da unidade e da amizade, igualdade e benefício mútuo, respeita a sua soberania, não interfere nos seus assuntos internos e não inclui condições políticas ou pede quaisquer privilégios.
- 2) Na cooperação económica e tecnológica da China com os países africanos, será dado o maior destaque às condições particulares e ao potencial de ambas as partes, tendo em conta as respetivas necessidades e possibilidades. Serão feitos esforços para atingir bons resultados com um menor investimento, um ciclo de construção mais curto e rápido retorno.
- 3) A cooperação económica e tecnológica da China com os países africanos assume variadas formas, adequadas às condições específicas (de cada país), incluindo assistência técnica, formação e treino de pessoal, intercâmbio entre os países africanos e a China para formação científica e tecnológica, a realização de projetos de construção e a realização de parcerias na área da produção. Nos projetos conjuntos, a cooperação chinesa garantirá o cumprimento dos contratos assinados e a qualidade do trabalho. Os peritos e os técnicos enviados pela cooperação chinesa não solicitarão tratamento privilegiado.
- 4) A cooperação económica e tecnológica com os países africanos tem como objetivo o desenvolvimento das capacidades autónomas de ambas as partes, e promovendo o crescimento das respetivas economias nacionais através da complementaridade e da ajuda mútua.

Fonte: Brautigam (2009)