A PRESENÇA DA CHINA NA ÁFRICA | uma proposta interpretativa entre a Economia Política Internacional e a Análise de Política Externa¹

*China's presence in Africa | An Interpretative Proposal Between International Political
Economy And Foreign Policy Analysis*

MONTENEGRO, Renan Holanda²

CUMARÚ, João Ricardo³

Resumo: O presente trabalho tem o objetivo de investigar a crescente presença da República Popular da China na África por meio de um instrumental que busca amalgamar os campos da Economia Política Internacional (EPI) e da Análise de Política Externa (APE). As duas subdisciplinas se desenvolveram, em grande medida, a partir dos anos 1960 e 1970. Enquanto a EPI lança luz para as complexas interações entre Estados e mercados, a APE tem o compromisso de desvendar as idiossincrasias dos processos decisórios, abrindo a “caixa-preta” e questionando esquemas teóricos baseados na concepção do Estado como uma bola de bilhar. Sendo assim, este artigo tenciona descortinar o lugar da África dentro da geoestratégia chinesa no sistema interestatal capitalista e os atores de política externa envolvidos nesse processo. Para tanto, analisamos as particularidades da chamada “diplomacia do petróleo” através de breves estudos de caso sobre o envolvimento chinês em Angola e no Sudão.

Palavras-chave: China; África; Economia Política Internacional; Análise de Política Externa; Petróleo.

¹ Enviado em: 23 Out 2021. | Aceito em: 12 Nov 2021.

² Pesquisador pós-doutoral (PNPD/Capes) junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE). Pesquisador Associado e Curador de Relações Sino-Africanas da Coordenadoria de Estudos da Ásia, ligada ao Centro de Estudos Avançados da UFPE. Foi professor de Relações Internacionais nas universidades federais de Sergipe (UFS) e da Paraíba (UFPB). Possui doutorado em Ciência Política (UFPE) e mestrado em Relações Internacionais (UERJ). <http://orcid.org/0000-0002-4371-5466>. renanholandamontenegro@gmail.com

³ Mestrando em Política Chinesa e Diplomacia na Universidade Fudan (Xangai, China). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE). Pesquisador Associado e Curador de Matriz Energéticas e Meio Ambiente da Coordenadoria de Estudos da Ásia, ligada ao Centro de Estudos Avançados da UFPE. Membro da Rede de Estudos Brasil-China (RBChina). Atua na chefia de gabinete da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco. <http://orcid.org/0000-0003-3610-3127>. Email: joao_cumaru@hotmail.com

Abstract: This paper aims to investigate the growing presence of the People's Republic of China in Africa through a framework that seeks to amalgamate the fields of International Political Economy (IPE) and Foreign Policy Analysis (FPA). The two sub-disciplines developed, to a large extent, from the 1960s and 1970s. While IPE sheds light on the complex interactions between States and markets, FPA is committed to unraveling the idiosyncrasies of decision-making processes, opening the “black-box” and questioning theoretical schemes based on the conception of the State as a billiard ball. Therefore, this article intends to unveil Africa's place within Chinese geostrategy in the capitalist interstate system and the foreign policy actors involved in this process. To do so, we analyze the particularities of the so-called “oil diplomacy” through brief case studies on Chinese involvement in Angola and Sudan.

Keywords: China; Africa. International Political Economy; Foreign Policy Analysis; Oil.

INTRODUÇÃO

A crescente presença da República Popular da China (RPC) na África é um fenômeno bastante investigado pelos analistas das Relações Internacionais atualmente. Desde a Revolução Comunista, em 1949, o continente africano sempre teve alguma prioridade na estratégia diplomática de Pequim. Ainda nos momentos iniciais da Guerra Fria, a Conferência de Bandung (1955) foi um locus privilegiado de aproximação entre as partes. Em discurso proferido na ocasião, o premier Zhou Enlai, chefe da delegação chinesa, destacou a ânsia afro-asiática por independência econômica, além de enfatizar a centralidade dos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica⁴.

Menos de uma década depois, o mesmo Zhou Enlai protagonizou uma conhecida expedição diplomática a dez países da África. Já no início dos anos 1970, era concluída a construção do primeiro investimento em infraestrutura da China no continente: a ferrovia Tanzânia-Zâmbia (TAZARA), considerada um marco. Não à toa, foi durante aquela década que diversos países africanos estabeleceram relações diplomáticas com a RPC (Montenegro e Alves, 2016). É bem verdade, todavia, que o relacionamento sino-africano data de tempos muito pretéritos, remetendo, pelo menos, ao século XV, época das expedições comandadas pelo almirante Zheng He rumo à costa Leste africana e ao Mar Vermelho.

---

⁴ Respeito mútuo acerca da soberania e integridade territorial; não agressão mútua; não interferência nos assuntos internos; igualdade ou benefício mútuo; e coexistência pacífica. O discurso completo está disponível em: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121623.pdf?v=e1cd06384e2e67bdf11f809ead78849>.

Hodiernamente, faz-se mister a ressalva, a pujante trajetória chinesa de desenvolvimento econômico e a consequente projeção global dela resultante são elementos fundamentais imprescindíveis para uma compreensão ampliada do objeto de estudo aqui analisado. Diferentes chaves investigativas já foram mobilizadas para desvendar as nuances desse processo, sobretudo no que diz respeito às particularidades da gigantesca mudança estrutural da economia chinesa e os inúmeros desdobramentos geopolíticos, sejam eles no entorno asiático ou ao nível internacional (Medeiros, 2013; Cintra, Silva Filho e Pinto, 2015; Vadel, 2018).

Nesse contexto, as dinâmicas concernentes à projeção da RPC rumo às periferias do sistema internacional – notadamente a África e a América Latina – merecem atenção especial. Isso se dá por variados motivos, mas convém salientar dois deles. Primeiramente, tratam-se de espaços tradicionalmente subordinados às potências centrais comprometidas com a manutenção do *status quo* (Estados Unidos e as antigas metrópoles europeias). Além disso, a abordagem chinesa tem traços marcadamente distintos, envolvendo a construção de uma retórica de solidariedade anticolonialista, vastos laços econômicos e financeiros, concertação multilateral e engajamento na criação de mecanismos institucionais de cooperação e interlocução diplomática⁵.

Ao presente artigo, interessa desvendar como a ampliação do interesse nacional chinês para além das cercanias do seu território pode ser observada a partir da presença do país na África. Nesse diapasão, utilizamos a chamada “diplomacia do petróleo” como guia das análises. A necessidade de garantir acesso contínuo a esse combustível fóssil se tornou parte indissociável da estratégia global da China quando o país perdeu a autossuficiência e tornou-se importador líquido, em 1993 (Downs, 2004). Desde então, a internacionalização definitiva das companhias estatais e a expansão da presença militar chinesa ao longo das rotas de transporte tornou-se uma realidade inexorável. Em ordem a fornecer um esquema analítico capaz de capturar os múltiplos aspectos relacionados à questão, propomos uma alternativa interpretativa baseada na amalgamação dos campos da Economia Política Internacional e da Análise de Política Externa, operacionalizada através de dois sucintos estudos de caso.

---

⁵ Como exemplos dessa abordagem singular, pode-se mencionar a criação do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), em 2000, e a inauguração da nova sede da União Africana, em Adis Abeba, financiada inteiramente pela China ao custo de US\$ 200 milhões.

Qual o lugar ocupado pela África nos marcos da geoestratégia chinesa voltada a assegurar recursos estratégicos em meio à lógica competitiva intrínseca ao sistema internacional? Quem são os atores de política externa envolvidos nesse processo e quais dificuldades de coordenação se apresentam à liderança central da RPC? Eis as duas perguntas principais que nortearão o trabalho.

Na próxima seção, apresentamos uma narrativa introdutória sobre a criação e evolução das duas subdisciplinas supracitadas, seus compromissos analíticos e as possibilidades que emergem de uma utilização conjunta. Em seguida, trazemos breves notas sobre a “diplomacia do petróleo” executada pela China. As duas seções seguintes são voltadas aos estudos de caso: primeiro, aborda-se a presença da RPC em Angola; depois, no Sudão. Ao fim, são postas algumas reflexões conclusivas.

1 ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: HISTÓRICO, OBJETIVOS E POSSIBILIDADES DE CONEXÃO⁶

A Economia Política Internacional (EPI) e a Análise de Política Externa (APE), apesar de terem evoluído ao ponto de contarem com teorias e conceitos próprios, são comumente enquadradas como subdisciplinas da Ciência Política e das Relações Internacionais. Costuma-se atribuir a um artigo de Susan Strange (1970), que apontava uma negligência mútua entre as áreas de economia internacional e relações internacionais, o marco inicial da EPI. O primeiro livro-texto veio em 1977, mas até meados dos anos 1980 não havia cursos específicos sobre essa subdisciplina (Frieden e Martin, 2003). Já a APE é um pouco mais antiga, tendo seus primeiros movimentos observados ainda nas décadas de 1950 e 1960, época de publicação dos trabalhos de Richard Snyder e coautores (1954), Harold e Margaret Sprout (1956; 1957) e James Rosenau (1966), considerados “paradigmáticos” pela literatura especializada (Hudson, 2016).

O eixo analítico fundamental da APE são as decisões tomadas com referência a entidades externas ou que tenham consequências para estas. Tais decisões constituem o

---

⁶ Parte significativa das reflexões contidas ao longo das próximas seções foi retirada das pesquisas conduzidas pelos autores no PPGCP-UFPE, que contaram com financiamento da Capes e da Facepe.

explanandum, o elemento central a ser explicado, entendido, descortinado. Uma miríade de fatores – os *explanans* – influencia a tomada de decisão em política externa, espalhados pelos mais diversos níveis de análise, como as características institucionais domésticas (regime de governo, padrão do relacionamento entre Executivo e Legislativo, etc.), crenças dos líderes políticos, capacidades materiais nacionais, a influência da opinião pública, etc. Trata-se, pois, de um empreendimento teórico fundamentalmente multifatorial e multinível. Além disso, essa subdisciplina se distingue pelo viés marcadamente multidisciplinar e teoricamente integrativo.

Em grande medida, a necessidade de se “abrir a caixa-preta” dos Estados surgiu de uma insuficiência das teorias tradicionais de Relações Internacionais, particularmente o Realismo, em desvendar as particularidades que se processam internamente. Tratar Estados como “bolas de bilhar” guiadas pelo autointeresse, pela desconfiança mútua e pela permanente busca por maximizar poder seria até uma abstração útil para se investigar fenômenos da Política Internacional como um todo, porém insuficiente para descortinar as idiossincrasias das políticas externas individuais. Como bem assinalam Salomón e Pinheiro (2013, p. 42), “enquanto tradicionais contribuições teóricas das RI (...) privilegiam o nível sistêmico e, dessa forma, prescindem de explicações históricas, psicológicas, jurídicas, econômicas e outras”, por outro lado, “as explicações baseadas em atores específicos, como a APE, não podem prescindir delas, nem de seus avanços em virtude da centralidade do agente na sua reflexão”. O papel central ocupado por agentes – individuais ou coletivos – é, então, outro marco definidor intrínseco à APE.

Os modelos de análise desenvolvidos por Graham Alisson (1969) tiveram reconhecida importância na empreitada voltada a “abrir a caixa-preta” do processo decisório estatal. Na esteira das contribuições de Snyder, o autor reforçou a necessidade de se complementar o modelo explicativo utilizado pela maioria dos analistas, que situa o comportamento dos governos nacionais dentro de uma perspectiva de ator unitário e racional. Nesse tipo de instrumental, o governo nacional, enquanto unidade de análise, é entendido como um ator homogêneo cujas decisões são tomadas como uma resposta calculada a um determinado problema estratégico.

Por seu turno, enquanto a Economia Política se caracteriza pela existência paralela e interação recíproca entre Estado e mercado (Gilpin, 1987), o campo da EPI diz respeito

ao impacto dos arranjos sociais, políticos e econômicos nos sistemas globais de produção, troca e distribuição (Strange, 1988). De maneira mais ampla, essa subdisciplina se debruça sobre três temas interconectados relacionados com os *outcomes* resultantes do impacto da economia de mercado global na natureza e dinâmica das relações internacionais. São eles: (i) as causas e os efeitos da economia de mercado global; (ii) a relação entre as mudanças econômica e política; e (iii) o significado da economia mundial para as economias internas. Como se vê, há um foco explícito nas ocorrências que se processam, grosso modo, ao nível do sistema internacional.

Strange (1992) argumenta que supostos desenvolvimentos não relacionados ocorridos no mundo da política e no mundo dos negócios têm a mesma raiz em mudanças estruturais – tecnologia, comunicações, transporte, mobilidade de capital, etc. – ocorridas em termos econômicos e sociais. A partir disso, mudanças significativas também ocorrem na natureza da diplomacia, de modo que os governos não barganham mais apenas entre si, mas também com agentes do setor privado. Similarmente, empresas agora precisam negociar com governos e umas com as outras. Dessa maneira, a natureza do cenário competitivo interestatal modificou-se, de modo que “a gestão macroeconômica e as políticas industriais podem muitas vezes ser tão ou até mais importantes para os governos do que as políticas externas concebidas convencionalmente” (Strange, 1992, p. 2. Tradução nossa).

Tal dinâmica recíproca e interdependente entre aspectos estruturais e atuação estatal é explorada por Strange (1988) na sua análise sobre os tipos de poder exercidos em um cenário de economia política: poder relacional e poder estrutural. O poder relacional, como normalmente descrito pelos realistas, é o poder que A tem para fazer B empreender um curso de ação que, por conta própria, ele não seguiria. Já o poder estrutural se refere ao poder de moldar e determinar as estruturas da economia política global dentro da qual outros estados, suas instituições políticas e seus empreendimentos econômicos devem operar. Sendo assim, a investigação do poder estrutural é mais eficaz analiticamente do que um mero entendimento separado sobre poder político e poder econômico.

(...) When it comes to particular situations – particularly in the international political economy – it is very difficult to draw a clear distinction between political and economic power. It is impossible to have political power without the power to purchase, to command production, to mobilize capital. And it is impossible to have economic power without the sanction of political authority,

without the legal and physical security that can only be supplied by political authority. (Strange, 1988, p. 25)

Duroselle (2002) estabelece uma clara diferença entre os objetivos da economia, onde há uma busca de todos os autores pela “maximização de recursos”, e da política externa, voltada para fins diversos, como poder, prestígio, conquista ideológica, além da própria riqueza. Dessa forma, a decisão em termos de política externa sempre deve ser tomada com vistas a resultados (*outcomes*) produtivos e duradouros. Para tanto, o chefe – bem como toda a equipe – deve estar dotado da melhor informação possível sobre uma realidade complexa, que envolve múltiplos constrangimentos, como o ambiente político-econômico mais amplo, a pressão social, da opinião pública, entre outros.

Foge ao escopo deste artigo elaborar de forma mais detida a noção de “poder estrutural”, os modelos conceituais de Allison ou as ponderações de Duroselle. Por ora, resta-nos a constatação de que a APE e a EPI possuem elementos próprios que, se incorporados adequadamente a um edifício investigativo capaz de amalgamá-los, podem proporcionar um instrumental mais completo aos analistas internacionais. Ainda que a APE dedique maior atenção às contingências domésticas dos Estados, a atenção permanente aonexo local-global parece ser um nítido ponto de intersecção entre as duas subdisciplinas.

Outro *insight* fundamental diz respeito às inúmeras peculiaridades que precisam ser levadas em consideração quando se investigam os movimentos internacionais da China. No livro *China's Reforms and International Political Economy* (2007), Shaun Breslin assevera:

The way that China receives or responds to globalisation is very much embedded in the specific historical, political and cultural contexts that have influenced the emergence of the contemporary Chinese political economy. But it is no longer possible to consider this Chinese political economy by only considering the internal dynamics of change. Through conscious political decision, elements of the Chinese leadership have chosen to integrate China – or at least, parts of China – into the global political economy. In the process, they have allowed Chinese sovereignty, in the economic sphere at least, to become “perforated,” and **increased the number of actors in the policy sphere (...)** **We need the country knowledge and the disciplinary knowledge truly to understand the dynamics at work.** (Breslin, 2007, p. 37. Grifos nossos.)

A proliferação do número de atores diretamente relacionados à política externa

chinesa é igualmente um fator a ser considerado com especial atenção⁷. Empresas públicas e privadas, o Exército Popular de Libertação (EPL), bancos de desenvolvimento, veículos de mídia, opinião pública e *think tanks* são apenas alguns desses atores. Pelo menos desde o início do presente século, para além dessa multiplicação de, por assim dizer, *stakeholders*, a literatura especializada aponta para fenômenos como a descentralização do processo decisório, a dificuldade de coordenação dela resultante e a profusão de diferentes visões sobre o que constitui o interesse nacional chinês e qual a melhor forma de perseguir-lo (Lampton, 2001). É nesse sentido que um relatório do International Crisis Group (2009, p. 15) aponta que “a caracterização do governo em Pequim como uma entidade unificada e coordenada, uma '*China, Inc*', não descreve com precisão o processo de formulação de políticas ou reconhece a natureza em rápida mudança da política externa da China” (tradução nossa).

É, então, levando em conta a diversidade de atores envolvidos na atuação internacional contemporânea da China e a miríade de causas que influenciam sua política externa que repousa a perspectiva analítica deste artigo. Entendemos que as contribuições da APE e da EPI são essenciais quando se opta por uma estratégia analítica que busque conjugar múltiplos atores e causas que operam em níveis variados. Aspectos estruturais e conjunturais relacionados à dinâmica alargada do relacionamento entre Estados e mercados e a consequente busca por poder e riqueza (Fiori, 2007) também são medulares ao arcabouço analítico aqui estabelecido.

Tomaremos como ponto de partida da nossa investigação a necessidade latente da China em garantir sua segurança energética, largamente observada através da chamada “diplomacia do petróleo”. Devido ao espaço reduzido, iremos nos ater especificamente aos atores envolvidos mais diretamente com a atuação global chinesa no setor energético. As estatais petrolíferas, o *ExIm Bank*, as forças armadas e alguns ministérios são alguns dos protagonistas dessa narrativa. Todavia, antes de nos debruçarmos sobre a atuação desses atores, convém primeiro apresentar brevemente o que se entende por “diplomacia do petróleo”.

---

⁷ Entendemos “atores de política externa” a partir da definição de Jakobson e Knox (2010), que os enquadram como instituições e indivíduos que têm o poder de tomar decisões diretamente, integram formalmente o processo de formulação ou buscam influenciar seus resultados.

2 A “DIPLOMACIA DO PETRÓLEO” NA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA CHINA: BREVES NOTAS

Como mencionado anteriormente, a China perdeu sua autossuficiência em petróleo em 1993, quando o consumo ultrapassou a produção e o país tornou-se um importador líquido da *commodity*. Tendo esse episódio crucial em mente, o debate sobre a segurança energética chinesa merece atenção devido a, pelo menos, duas razões:

First, an examination of Chinese perspectives on energy security not only helps to establish the range of possible policy outcomes, but also sets a baseline from which to measure any changes in Chinese thinking on energy security. Secondly, **the energy security debate is indicative of a more pluralized decision-making process. The large number of participants in the debate increases the likelihood that a diversity of viewpoints will reach the top leadership and result in more informed decision-making**, albeit at a slower pace. (Downs, 2004, p. 22. **Grifo nosso.**)

Nesse contexto, há um entendimento de que a diplomacia do petróleo refere-se a uma estratégia de atuação do governo chinês⁸ para promover a troca de recursos naturais, majoritariamente petróleo, por investimentos em infraestrutura nos países com os quais estabelece relações. Em geral, a forma dessas transações envolve um pacote em que, por um lado, o governo envolvido concede uma licença de desenvolvimento e produção de recursos a um agente privado, enquanto, por outro, recebe investimentos em projetos de infraestrutura de acordo com um mecanismo de financiamento vinculado às atividades dos recursos naturais (HALLAND et al, 2014). Pode-se definir essa nova categoria de infraestrutura de financiamento criada em países ricos em recursos naturais, porém com sérios gargalos de infraestrutura, a partir de diversos rótulos: *oil for infrastructure*; *Angola mode*; *resource diplomacy*; *oil diplomacy*⁹; ou *resource for infrastructure (RFI)* (Brautigam, 2009; Alves, 2011; Halland et al, 2014).

⁸ Apesar de existirem modalidades de financiamento de infraestrutura semelhantes, a diplomacia do petróleo tal como entendida aqui teve origem em Angola como iniciativa do governo chinês e tem sido empregada quase exclusivamente pelos bancos da China, como o *EximBank* e o *China Development Bank* (Landry, 2018).

⁹ O uso do termo *oil diplomacy* começou a ser difundido a partir da segunda metade do século passado e esteve, inicialmente, muito associado às consequências diplomáticas da dominação da indústria do petróleo por grandes conglomerados e o impacto da formação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), grupo dominado por países do Oriente Médio (Venn, 1986).

Os mecanismos financeiros envolvidos permeiam a atuação de dois bancos estatais da RPC. Em geral, os projetos são financiados por uma linha de crédito, geralmente em termos e condições não-concessionais, fornecida pelo *China Exim Bank* ou pelo *China Development Bank* (CDB), duas instituições responsáveis pela administração dos investimentos do país e pela promoção do interesse do governo em adquirir ativos petrolíferos no exterior¹⁰ (Brautigam, 2009; Konijn, 2014). Os pacotes financeiros de ambos os bancos oferecem empréstimos maiores para financiar infraestrutura, energia e mineração, com taxas de juros mais baixas e prazos de pagamento mais longos, além de que o desembolso é muito mais rápido do que o dos bancos ocidentais e não há a imposição de contrapartidas políticas ao mutuário (Alves, 2013). Em troca, no entanto, é exigida a aquisição de bens e serviços da China. Dessa maneira, esses incentivos são mais competitivos quando comparados com os atores ocidentais (Brautigam, 2009).

Konijn (2014) destaca que os empréstimos são garantidos através de comércio compensatório ou por meio de participações na exploração na mineração. No caso do comércio compensatório, a receita futura das exportações de petróleo ou minerais é usada para pagar o empréstimo. Em alguns casos, o comércio compensatório envolve contratos de fornecimento de petróleo a longo prazo com companhias petrolíferas chinesas. Em se tratando do modelo de participação acionária, as empresas chinesas entram em uma *joint venture* com empresas de mineração locais, principalmente estatais, para desenvolver e operar o projeto de mineração. Exemplos dessa modalidade são o caso da exploração de minério de ferro no Gabão e de uma mina de cobre na República Democrática do Congo. Parte da receita da operação de mineração é usada para pagar o empréstimo de infraestrutura (Konijn, 2014).

Vários atores estão envolvidos no funcionamento da diplomacia do petróleo tal como essa política é levada a cabo pela RPC. De maneira mais simples, as possibilidades e os fluxos de financiamentos já identificados pela literatura especializada tornam-se visualmente mais compreensíveis a partir da Figura 1. Além dos dois governos, uma

---

¹⁰ A diferença entre os dois bancos está no fato de que o *EximBank* detém o mandato exclusivo para estender empréstimos concessionais (baixas taxas de juros subsidiadas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e Assuntos Comerciais da China, que se enquadram na categoria de ajuda oficial ao desenvolvimento, ODA). Segundo Alves (2013), a maior parte dos empréstimos lastreados em petróleo, no entanto, são estendidos em uma base mais comercial. Por outro lado, as linhas de crédito do CDB oferecem taxas de juros exclusivamente baseadas no mercado.

empresa chinesa é utilizada para construir a infraestrutura, e outra é necessária para extrair os recursos. Além disso, os empréstimos garantidos por recursos são dispensados através de empresas estatais chinesas (*State Owned Enterprises*, SOEs), sendo a principal delas o *EximBank*, que em 2007 tornou-se a maior agência de crédito para exportação do mundo (Durovic, 2016).

Figura 1. Estrutura da diplomacia do petróleo

Fonte: Durovic (2016)

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

De acordo com os termos dessa modalidade do modelo de diplomacia do petróleo, as empresas chinesas realizam projetos de infraestrutura e são reembolsadas pelo *EximBank*, que deduz as despesas de construção do valor dos recursos que os países africanos

transferem para o governo chinês. Portanto, em vez de transferir os fundos de empréstimo para os governos africanos, os fundos são transferidos diretamente para as empresas que realizam o trabalho de construção. Sendo assim, por meio desse modelo, a probabilidade de casos de corrupção ocorrerem no âmbito das elites africanas é reduzida (Hartor, 2005; Nager, 2013).

Dentro da perspectiva da Análise de Política Externa de teóricos como Graham Allison, outros três atores da estrutura estatal da RPC precisam ser levados em conta na dinâmica estratégica da diplomacia do petróleo: as companhias petrolíferas *China National Petroleum Corporation* (CNPC), *China Petroleum and Chemical Corporation* (Sinopec) e *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC), que dominam a indústria do setor no país (LOPES, 2014). A primeira das empresas criadas, em 1982, foi a CNOOC, cuja função, além de lidar com explorações *offshore*, era administrar contratos em conjunto com outras petrolíferas estrangeiras. Hoje, é a terceira maior estatal no setor de petróleo. No ano seguinte, a união dos Ministérios da Indústria do Petróleo, da Química e do Têxtil fez surgir a Sinopec, responsável pela formulação de políticas para a produção de artigos petrolíferos refinados e petroquímicos, e a supervisão da construção e operação de usinas de refino e petroquímica, além da comercialização destes produtos na China (Francisco, 2013 *apud* Lopes, 2014).

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

O país que primeiro “entrou” na diplomacia do petróleo chinesa foi Angola, em 2004, quando o *China EximBank* ofertou acordos nessa modalidade, que se tornou o principal mecanismo de financiamento para a reconstrução do país após anos de guerra

civil (ALVES, 2011). A partir de então, diversos outros países africanos passaram a adotar a modalidade de contrato de recursos por infraestrutura, predominantemente por meio dos bancos chineses. Estimativas indicam que os valores dos contratos de infraestrutura assinados giram em torno de US\$ 30 bilhões em todo o continente, embora não esteja claro quantos desses contratos foram implementados (Durovic, 2016).

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

3 O CASO DE ANGOLA

Uma das economias que mais cresceu no continente africano na primeira década dos anos 2000, Angola, ex-colônia portuguesa, é hoje o quarto maior produtor e fornecedor de petróleo para a China, atrás apenas da Arábia Saudita, Rússia e Iraque, como se pode observar no Gráfico 1. O país aderiu à OPEP em 2007 e, atualmente, é o segundo maior produtor de petróleo da África, seguindo a Nigéria. As relações sino-angolanas vão muito além dos acordos comerciais, uma vez que as empresas chinesas instaladas em Angola estão envolvidas em diversos projetos de infraestrutura nas áreas de saúde, educação, transportes, entre outros.

Gráfico 1. Importações chinesas de petróleo bruto por origem, 2019

Fonte: US Energy Information Administration (2020)

A institucionalização do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), em 2000, e o fim da sangrenta guerra civil¹¹ angolana, em 2002, foram os marcos iniciais para o fortalecimento das relações com a China, e o foco passou a ser uma parceria econômica de caráter pragmático. Antes de 2002, as questões de defesa e de segurança eram o foco desse eixo bilateral, principalmente devido aos conflitos internos e ao contexto da Guerra Fria (antes dos anos 1990). O comércio bilateral saltou de US\$ 1,8 bilhão em 2000 para atingir um pico de US\$ 37,6 bilhões em 2012. Os fluxos comerciais a partir dos anos 2000 seguiram um caminho de forte expansão, acompanhando o desenvolvimento de acordos de cooperação e de investimento entre os dois países. Todavia, a balança comercial do comércio sino-angolano, em todo o período analisado, sempre foi deficitária para o lado chinês. Importante destacar dois momentos de inflexão no comércio sino-angolano: em 2009, diante da crise global das finanças; e em 2015, quando da queda vertiginosa dos valores de mercado das *commodities*, havendo recuperação já nos anos seguintes.

As dificuldades em conseguir auxílio financeiro internacional para a reconstrução no pós-guerra devido às diversas condições impostas para a concessão de empréstimos

---

¹¹ Segundo estimativas, o processo de independência e guerra civil deixou um total de 2 milhões de mortos, 1,7 milhão de refugiados e 80 mil mutilados pelas milhões de minas espalhadas pelo país (O Globo, 2013).

teriam impulsionado diretamente o governo angolano a se voltar para a ajuda e os investimentos chineses (Kiala, 2010; Xavier, 2011). Um dos primeiros aportes financeiros, ainda no período de transição entre os conflitos da guerra civil e os tempos de paz, foi feito pelo *EximBank* chinês e pelo *China Construction Bank (CCB)*, em 2002, no valor de US\$ 145 milhões. O financiamento destinou-se a reabilitar uma via férrea de 444 km através de Luanda e a expandir os sistemas elétricos em Luanda, Lubango, Namibe e Tombwa (Kiala, 2010).

O relacionamento sino-angolano foi elevado a outro patamar em 2004, quando a Sinopec procurou obter direitos de produção no Bloco 3. O lance da Sinopec incluiu uma linha de oferta de crédito de US\$ 2 bilhões do *EximBank*. No âmbito das empresas estatais do setor petrolífero, em Angola, o destaque é o Grupo Sonangol, criado em 1976, responsável pela administração e exploração de petróleo e gás natural no país. A empresa atua normalmente com companhias internacionais de petróleo por meio de *joint ventures* e acordos de partilha de produção (Oliveira et al, 2012).

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

Um segundo acordo foi assinado em 2006 entre o Ministério das Finanças de Angola e o China *EximBank*, novamente no valor de US\$ 2 bilhões, distribuídos em mais de 100 projetos, com destaque para a recuperação e expansão da rede elétrica da capital Luanda e outras importantes cidades no país, a construção da infraestrutura integrada entre algumas das grandes cidades de Angola, entre outros (Pautasso, 2010; Oliveira et al, 2012; Lopes, 2014). Entre 2004 e 2010 as linhas de crédito disponibilizadas pelo *EximBank* totalizaram o montante de US\$ 10,5 bilhões, garantidos pelo fornecimento de

petróleo. Segundo Lopes (2014), esse modelo de financiamento se tornou mais atraente para Angola devido, principalmente, aos prazos longos de pagamento e às taxas de juros bastante reduzidas praticadas pelos bancos estatais da RPC.

Ofertas de outros bancos e governos estrangeiros apresentam custo mais elevado das taxas de capital por comparação em quantidades muito menores. A fonte tradicional de empréstimos, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), tem sido menos acessível com empréstimos de longo prazo em grande escala visto que o governo angolano não tem cumprido os pré-requisitos em termos de transparência e práticas de boa governança. Angola ainda está lutando para implementar as práticas de governança que são consideradas necessárias pelos doadores ocidentais antes de tais empréstimos serem concedidos. A emergência da China como uma fonte alternativa de financiamento tem sido particularmente bem-vinda, considerando a escassez de opções disponíveis para o governo angolano e a urgência com que são necessários tais fundos. (Corkin, 2011, p. 174)

Em 2011, o *EximBank* estendeu uma nova linha de crédito de US\$ 3 bilhões de dólares para Angola. Tal como os pacotes de empréstimos anteriores, este empréstimo foi financiado pelo petróleo angolano. Mais recentemente, em outubro de 2018, durante visita do novo presidente angolano, João Lourenço, à China, o governo angolano solicitou um novo financiamento no valor de US\$ 2 bilhões para projetos de infraestrutura, valor abaixo dos US\$ 11 bilhões que Angola almejava angariar. O anúncio resultou na assinatura de um Acordo de Facilitação entre o Banco de Desenvolvimento da China e o Ministério das Finanças de Angola (ANGOP, 2018).

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

A Figura 2 sintetiza o modelo de investimento aplicado em Angola e seu fluxo. Importante lembrar que estes investimentos não representam quantias entregues

diretamente ao governo angolano, mas sim a provisão dos fundos necessários para as empresas públicas chinesas desenvolverem projetos industriais e de infraestruturas em troca de petróleo e minerais (Begu et al, 2018).

Figura 2. Modelos do investimento chinês em Angola

Fonte: Begu et al (2018)

O Governo de Angola não impõe a obrigação de que investidores externos assumam a execução dos projetos acordados, porém a China tem proposto e indicado três ou quatro companhias de seu país em cada obra a ser realizada. Os financiamentos dos projetos são realizados através de desembolsos diretamente do *EximBank* para os empreiteiros sem passar por nenhuma outra conta.

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

Brautigam (2010) chama atenção que, por meio desse método de atuação, a China junta numa só operação ações de ajuda e de comércio. Em outras palavras, estabelece uma ligação entre ações de ajuda ao desenvolvimento de infraestrutura com uma operação de financiamento de exportação. Esse método é usado normalmente por países que não conseguem fornecer garantias financeiras para o pagamento dos empréstimos realizados e, por isso, autoriza que o país financiador explore seus recursos naturais em troca dos investimentos em infraestrutura (Takahasi, 2012). Para Lopes (2014), o chamado “*Angola*

mode” possui uma característica de atuar como uma proposta de cooperação *win-win*, ainda que haja assimetrias.

Assim como Angola, o Sudão também é um exemplo bastante característico da presença da China no setor petrolífero africano, havendo uma complexa interação de benefícios e desafios. Isso será melhor explorado na seção a seguir.

4 O CASO DO SUDÃO

O Sudão foi uma das primeiras empreitadas internacionais da CNPC, em 1995. Desde então, a empresa tem sido o principal *player* do setor no país, sendo o maior acionista em vários blocos de exploração, além de também ser o maior investidor nas plantas de refino e nos gasodutos (IEA, 2014). Quando a empresa chegou pela primeira vez com seus investimentos no Sudão, faltavam instalações apropriadas nos campos de exploração, gasodutos, estrutura para refino e até mesmo um terminal de exportação para “desaguar” a produção nos mercados internacionais. Como nota Patey (2014, p. 107): *“This is where CNPC made its biggest contribution”*.

Os primeiros investimentos no setor petrolífero sudanês, contudo, foram feitos ainda nos anos 1980 pela companhia estadunidense Chevron, que foi, pouco a pouco, interrompendo suas atividades no país devido à escalada da violência no âmbito da guerra civil (1983-2005). Um ponto de inflexão fundamental para se entender a aproximação chinesa foi um atentado a instalações da Chevron em fevereiro de 1984, que deixou três funcionários mortos. As vítimas foram um queniano, um britânico e um filipino. A partir dali a Chevron – e os Estados Unidos, consequentemente – foi arrastada a contragosto para o centro de um conflito interno recrudescente.

Foi exatamente sob esse pano de fundo que a China começou a desenhar uma estratégia de aproximação diplomática com o Sudão. Em 1986, foi estabelecida uma comissão conjunta sino-sudanesa para assuntos relativos à economia e comércio (Jakbson e Zha, 2006). No início dos anos 1990, a Chevron vendeu suas concessões de exploração no Sudão, abrindo espaço definitivo para a participação de outros *players*

internacionais que competem no setor, sobretudo empresas não-Ocidentais. Além da CNPC, a Petronas, da Malásia, é outro ator importante no setor petrolífero sudanês.

Nesse cenário, assim como em Angola, a agência burocrática financeira com maior protagonismo tem sido o Banco Chinês de Exportação e Importação (*EximBank*). A bem da verdade, o primeiro empréstimo concessional providenciado pelo *EximBank* teve como destinatário o Sudão. Apenas um ano após a criação do banco, em setembro de 1995, a China assinou um acordo com o governo sudanês para um empréstimo de \$11,5 bilhões de yuans, algo em torno de US\$ 1,84 bilhão na época, com o objetivo de desenvolver a indústria petrolífera local e outros setores da economia.

Meses depois, “o Ministério de Comércio Exterior e Cooperação Econômica, posteriormente reestruturado no Ministério do Comércio, aprovou um empréstimo de 100 milhões de yuans (cerca de US\$ 12 milhões) para a CNPC no Sudão, a ser fornecido pelo Banco de Exportação e Importação da China” (Patey, 2014, p. 95. Tradução nossa). Essa quantia foi destinada a execução de três acordos firmados entre o banco, a CNPC, a estatal chinesa de óleo e gás (CNOGEDC) e o Banco Central do Sudão. Por meio desses acordos, a CNOGEDC utilizaria o montante para cobrir parte dos custos de exploração no Sudão e a CNPC seria a garantidora do empréstimo. Note-se que este tipo de acordo, embora voltado ao setor petrolífero, ainda não possui os traços distintivos do chamado “*Angola mode*”, que só ganha contornos mais claros a partir do presente século.

O foco inicial do *EximBank*, convém destacar, era promover exportações chinesas ao redor do globo mais do que propriamente funcionar como um banco de investimento. É claro que os empréstimos a custos atraentes fornecidos pelos bancos estatais foram essenciais para o estabelecimento da CNPC como grande ator no disputado mercado internacional de petróleo, mas estes, sozinhos, não explicam completamente o sucesso da empresa.

The Chinese government's support for CNPC helped the company establish a dominant position in Sudan's oil industry through preferential loans and development assistance. Loans from state-owned banks, such as the EXIM Bank and the China Development Bank, provided CNPC with a competitive advantage in acquiring overseas oil and gas assets. But the willingness of Chinese oil companies to accept higher levels of political risk and lower rates of return than most international oil companies investing abroad has been even more influential in their expansion than government support. (Patey, 2014, p. 96. **Grifo nosso.**)

É relevante salientar que, à semelhança da Chevron, os funcionários e prestadores de serviço da CNPC não encontraram exatamente um ambiente pacífico para realizarem seu trabalho. Desde que se instalaram em solo sudanês, trabalhadores chineses e prestadores de serviço de outras nacionalidades enfrentaram sequestros e atentados, com vítimas fatais em alguns casos. A garantia de segurança fornecida por forças oficiais se estendia não apenas aos empregados da CNPC, mas também às várias subsidiárias que operavam sob seu comando, como a *Zhongyuan Petroleum Engineering* (ZPEB), responsável por serviços geofísicos e de perfuração. Foi uma empresa chamada BGP (*Bureau of Geophysical Prospecting*), por exemplo, que conduziu *surveys* sísmicos logo após a CNPC vencer a maior parte do consórcio no Alto Nilo.

Instability and violence in Sudan and South Sudan have been the most severe blows to Chinese NOC overseas investment activities, at a time when NOCs were also facing challenges in other parts of the world. **In 2010, CNPC production in Sudan was 210 kb/d, and, in 2011, its combined production in both Sudan and South Sudan was 211 kb/d (Sudan 59 kb/d; South Sudan 152 kb/d).** China imported 260 kb/d of crude from Sudan and South Sudan in 2011, accounting for 5% of total imports, but this level fell sharply as conflict escalated, culminating in late 2013 with an alleged coup attempt in South Sudan and the resulting factional conflict leaving some 500 people dead. On 21 December 2013, the South China Morning Post reported that CNPC had evacuated workers from South Sudan. By the end of 2013, CNPC and Sinopec recorded oil production of 84 kb/d in South Sudan, half of its 2011 level. However, CNPC maintained its production level in Sudan at 56 kb/d. (IEA, 2014, pp. 31-32. **Grifos nossos.**)

Ademais, também se faz mister ressaltar que a atuação das estatais chinesas – petrolíferas e bancos – não se dá em um contexto de vácuo institucional de outras agências ligadas ao governo da RPC. Os diplomatas do Ministério de Relações Exteriores (MFA), por exemplo, trabalham no desenvolvimento de boas relações entre a China e países produtores de petróleo, com o intuito de garantir a segurança energética do país. Segundo Downs (2004, p. 26), “diplomatas chineses estão envolvidos no planejamento dos investimentos no exterior das empresas de petróleo chinesas e desempenharam um papel importante nas licitações bem-sucedidas da CNPC para projetos de petróleo na Venezuela, Sudão e Cazaquistão” (tradução nossa).

Pode-se mencionar igualmente a importância dos militares, cuja participação exata no debate energético chinês ainda se mostra turva devido ao fato de que grande parte das discussões que passa por essas agências se dão internamente e focam basicamente em estratégias para garantir a oferta de petróleo em tempos de guerra. Entre outras medidas

recomendadas pelo corpo militar, estão a necessidade de reduzir a dependência do petróleo oriundo do Oriente Médio e o estabelecimento de uma reserva estratégica desse recurso.

Até 2007, o Sudão era o terceiro maior produtor de petróleo (cerca de 470 mil barris por dia) e tinha a terceira maior reserva (6,7 bilhões de barris) da África subsaariana, atrás apenas da Nigéria e de Angola. Naquele ano, pouco mais de uma década após a chegada dos chineses, estimava-se que a CNPC já havia investido US\$ 7 bilhões no país. Entre 2003 e 2007, o Sudão respondia por mais de 40% da produção internacional de petróleo tocada pela CNPC, correspondendo a algo em torno de 7% da produção total da companhia (Patey, 2014).

No caso específico do Sudão do Sul, que se tornou independente do Sudão em 2011, o comércio de *commodities* energéticas representa basicamente a totalidade dos fluxos comerciais com a China. Para o governo africano, a venda de petróleo cru responde por 98% da receita nacional, o que dá uma ideia da relevância econômica e social que essa matriz energética representa. Além, obviamente, da atuação direta das estatais chinesas, sobretudo a CNPC, o comércio bilateral entre China e Sudão do Sul é promovido por outras várias organizações.

Algumas destas organizações são multilaterais, como o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) e o Fórum de Cooperação China-Estados Árabes (CASCF). Contudo, há outras organizações diretamente atreladas a interesses chineses, muitas sob o guarda-chuva da burocracia governamental, como o Fundo de Desenvolvimento China-África (em inglês, CAD), administrado pelo Banco de Desenvolvimento chinês (BDC), o Banco de Exportação e Importação (*EximBank*), bem como os ministérios de Comércio e Finanças¹² (Eberling, 2017).

É importante que se saliente, novamente, que há outros diversos projetos de financiamento sob responsabilidade da China no Sudão e no Sudão do Sul não necessariamente relacionados com o *ExIm Bank*. As informações acima servem para destacar a centralidade deste banco, mas não excluem os empréstimos variados sob a responsabilidade de outras agências do governo chinês. Por exemplo, em julho de 2011 uma das filiais da CNPC promoveu treinamentos para a capacitação técnica de sul

---

¹² Basicamente, os ministérios são responsáveis por realizar os acordos, os bancos públicos providenciam o montante financeiro e, no caso da maioria dos contratos, as empresas estatais executam o projeto.

sudaneses para a indústria petrolífera. Verbas chinesas também foram essenciais para serviços como a construção de escolas, hospitais, abrigos humanitários, doação de instrumentos musicais, etc.

Por fim, convém assinalar ainda que o envolvimento chinês no Sudão e no Sudão do Sul tem, além de questões econômicas, fortes contornos securitários, seja devido à localização geográfica estratégica dos países dentro da Iniciativa Cinturão e Rota, seja por conta da maciça presença militar da RPC na região. Todavia, por questões de escopo e espaço, não avançaremos nessas discussões no presente artigo¹³.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 1994 a África respondia por apenas 4% das importações totais de petróleo feitas pela China. Além disso, somente três países – Angola, Gabão e Argélia – exportavam para os chineses. Cinco anos depois, a quantidade de parceiros subiu para 11 e a participação total nas importações chinesas cresceu para quase 19%. Em 2004, apenas dez anos depois, a mesma quantidade de parceiros respondia por praticamente 30% das importações da China (Deng e Zheng, 2008). Um relatório da Agência Internacional de Energia aponta que, já em 2010, a produção de petróleo no estrangeiro por parte da China estava largamente concentrada no Cazaquistão, Sudão, na Venezuela e em Angola. Com a independência do Sudão do Sul, em 2011, este país também passa a integrar essa lista (IEA, 2014).

Ao contrário do Oriente Médio, grande parte da indústria petrolífera na África é aberta ao investimento estrangeiro, o que explica consideravelmente a notável presença chinesa no continente. *Players* tradicionais neste mercado, como Estados Unidos e União Europeia, ao longo do tempo se distanciaram dos Estados produtores africanos devido a questões como violência e violações de direitos humanos. A bem da verdade, a hegemonia dos Estados Unidos no Oriente Médio é uma das razões urgentes que a China levanta para reduzir sua dependência dos recursos energéticos provenientes do Golfo Árábico.

Este artigo buscou descortinar o envolvimento diplomático e econômico da RPC na

---

¹³ Para detalhes sobre a participação da China em missões de paz patrocinadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) nos dois países, ver Montenegro (2019).

África por meio de um instrumental analítico que, para além de lançar luz a questões estratégicas de ordem estrutural, permita desagregar o Estado chinês, abrindo a “caixa-preta”. Por mais que as principais iniciativas para garantir a segurança energética chinesa sejam endossadas pela alta liderança do Partido, o fato é que políticas nessa área estão distribuídas ao longo de um complexo tabuleiro burocrático e administrativo.

No limite, o processo decisório envolvendo questões relativas à energia incorpora agências diversas dentro do Estado chinês, sendo a coordenação um verdadeiro desafio para a liderança central exercida pelo presidente. Nesse diapasão, há variados interesses em jogo, como a necessidade de garantir o pagamento dos financiamentos, a segurança dos trabalhadores chineses no exterior, a competitividade internacional das estatais, etc. Tal constatação corrobora o argumento defendido por Liou (2009), para quem o modelo analítico da política burocrática lança luz sobre aspectos importantes que são ignorados pela perspectiva *state-centered*.

The state-centric analysis is effective in explaining what motivates the Chinese central state to encourage capital outflows from its state sector but overlooks how China's outward foreign direct investment policy has been implemented and whether it has achieved the prescribed goals. More crucially, divergent interests of the actors involved in international operations are left out entirely. (...) [E]ach actor involved in a given policy has its own interests, independent from but not necessarily contrary to state interests. (Liou, 2009, p. 689)

Fica claro, então, que uma abordagem focada no Estado unitário pode trazer conclusões imprecisas e/ou incompletas sobre aspectos da política energética internacional adotada pelo governo comunista. Entendemos, assim, que uma cautelosa e bem estruturada interlocução conceitual a partir das contribuições da Economia Política Internacional e da Análise de Política Externa pode fornecer um instrumental interpretativo mais completo para a investigação dessas questões. Este artigo buscou esboçar uma primeira proposta nesse sentido, mas reconhecemos que ainda há um longo caminho a ser percorrido.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, Volume 63, Issue 3.

ALVES, Ana C. (2011). *China's Oil Diplomacy: comparing Chinese economic statecraft in Angola and Brazil*. Tese de Doutorado – The London School of Economics and Political Science.

ALVES, Ana C. (2013). China's win-win cooperation: unpacking the impact of infrastructure-for-resources deals in Africa. *South African Journal of International Relations*, v. 20, Issue 2.

ANGOP. (2018). *Angola pede novo financiamento à China*. Disponível em: http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2018/9/41/Angola-pede-novo-financiamento-China,32d87de2-442e-4abd-a7c8-217c00dd4098.html. Acesso em: 20/07/2020.

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

BRAUTIGAM, Deborah. (2009). *The Dragon's Gift: the real story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

BRAUTIGAM, Deborah. (2010). China, Africa and the International Aid Architecture. African Development Bank, *Working paper*, 38p.

BRESLIN, Shaun. (2007). Beyond the disciplinary heartlands: studying China's international political economy. In David Zweig & Zhimin Chen (eds.). *China's Reforms and International Political Economy*. London/New York: Routledge.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo; SILVA FILHO, Edison Benedito da; PINTO, Eduardo Costa (orgs.). (2015). *China em Transformação Dimensões Econômicas e Geopolíticas do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea.

CORKIN, Lucy. (2010). A Economia Política Internacional da China para Angola e os caminhos da transição sistêmica. *Século XXI*, v. 1, n. 1.

DOWNS, Erica S. (2004). The Chinese Energy Security Debate. *The China Quarterly*, No. 177, pp. 21-41.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. (2002). *Todo Império Perecerá*. Brasília: IPRI – Ed. UnB.

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

EBERLING, George G. (2017). *China's Bilateral Relations With Its Principal Oil Suppliers*. London: Lexington.

FIORI, José Luís. (2007). *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial.

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

FRIEDEN, Jeffry; MARTIN, Lisa. (2003). International Political Economy: Global and Domestic Interactions. In Ira Katznelson & Helen Milner (eds.). *Political Science: The State of the Discipline*. New York: W.W. Norton.

- GILPIN, Robert. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- HALLAND, Havard; BEARDSWORTH, John; LAND, Bryan; SCHMIDT, James. (2014). *Resource Financed Infrastructure*. The World Bank, Part 2, p. 11-50.
- HARTOR, Tim; Klein, Michael. (2005). Aid and the Resource Curse. *Public Policy for the Private Sector*. The World Bank Group. No 291.
- HUDSON, Valerie. (2016) The history and evolution of foreign policy analysis. In Steve Smith, Amelie Hadfield & Tim Dunne (Orgs.). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. (2009). China's Growing Role in UN Peacekeeping. *Asia Report N° 166*.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). (2014). *Update on Overseas Investments by China's National Oil Companies: Achievements and Challenges since 2011*. Report by: JIANG Julie; DING, Chen. Paris: OECD/IEA.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *World Energy Outlook*. (2012). International Energy Agency. Vários anos.
- JAKOBSON, Linda; KNOX, Dean. (2010). New Foreign Policy Actors in China. *SIPRI Policy Paper No. 26*.
- JAKOBSON, Linda; ZHA, Daojiong. (2006). China and the Worldwide Search for Oil Security. *Asia-Pacific Review*, Volume 13, Issue 2.
- KIALA, Carine. (2010). China-Angola aid relations: strategic cooperation for development. *South African Journal of International Affairs*, Volume 17, Issue 3.
- KONIJN, Peter. (2014). Chinese Resources-For-Infrastructure (R4I) Swaps: An Escape from the Resource Curse? *Occasional Paper 201*. SAIIA, South Africa. 32p.
- LAMPTON, David. (2001). *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford: Stanford University Press.
- LANDRY, David G. (2018). The risks and rewards of Resource-for-Infrastructure deals: lessons from the Congo's Sicomines Agreement. *China-Africa Research Initiative*, Policy Brief, n. 22, p. 1-4.
- LIU, Chih-shian. (2009). Bureaucratic Politics and Overseas Investment by Chinese State-Owned Oil Companies: Illusory Champions. *Asian Survey*, Vol. 49, No. 4, pp. 670-690.
- LOPES, Bárbara. (2014). *China's Oil Diplomacy in Africa*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. (2013). Padrões de Investimento, Mudança Institucional e Transformação Estrutural na Economia Chinesa. In *Padrões de Desenvolvimento Econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Volume 2. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- MONTENEGRO, Renan Holanda; ALVES, João Ricardo Cumarú Silva. (2016). China e África além da economia: qual o impacto do FOCAC na arena multilateral (1971-2014)? *Conjuntura Internacional*, v. 13, n. 3.

- MONTENEGRO, Renan Holanda. (2019). *Os Determinantes Materiais da Participação da China em Operações de Paz na África: o Caso do Sudão do Sul*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Federal de Pernambuco.
- NAGER, A. Bailey. (2013). *The Curse of Windfall Income: How Foreign Aid and Natural Resource Dependence Constrains Growth*. Dissertação de Mestrado – Washington University.
- O GLOBO. (2013). *Angola, independência e guerra civil após quatro séculos de domínio português*. Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/angola-independencia-guerra-civil-apos-quatro-seculos-de-dominio-portugues-10110726>. Acesso em 03/06/2020.
- OLIVEIRA, Mariana S. de; PAIVA, Jaqueline K. de; CARVALHO, Carlos E.; SOUZA, Ana T. M. de. (2010). Diplomacia econômica da China: o caso de Angola. *Revista Econômica Ensaio*, ed. 26, n. 2.
- PATEY, Luke. (2014). *The New Kings of Crude: China, India, and the Global Struggle for Oil in Sudan and South Sudan*. London: C. Hurst & Co.
- PAUTASSO, Diego. (2010). A Economia Política Internacional da China para Angola e os caminhos da transição sistêmica. *Século XXI*, v. 1, n. 1.
- ROSENAU, James N. (1966). Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. In: R. Barry Farrell (ed.). *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press.
- SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (1): 40-59.
- SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. (1954). *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. (1956). *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret.. (1957). Environmental Factors in the Study of International Politics. *Journal of Conflict Resolution*, v. 1.
- STRANGE, Susan. (1970). International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. *International Affairs*, Vol. 46, No. 2.
- STRANGE, Susan. (1988). *States and Markets*. London: Pinter.
- STRANGE, Susan. (1992). States, Firms and Diplomacy. *International Affairs*, 68, 1, pp. 1-15.
- TAKAHASI, Raysa Kie. (2012). A ação chinesa em Angola. *Conjuntura Internacional*.
- VADELL, Javier. (2018). *A Expansão Econômica e Geopolítica da China no Século XXI*. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas.
- VENN, Fiona. (1986). *Oil Diplomacy in the Twentieth Century*. Series The Making of the 20th century. Ed. Palgrave, 1st ed.

XAVIER, Nathaly. (2011). *A política externa chinesa e a recepção dos africanos: o contraste entre Zâmbia e Angola*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.