

MESTRADO

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**ENFRAQUECIMENTO OU FORTALECIMENTO DA AJUDA
CAD/OCDE E DA CHINA NO PÓS-COVID-19?**

CAROLINA LESSA CORREIA DE SOUZA

OUTUBRO - 2020

MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**ENFRAQUECIMENTO OU FORTALECIMENTO DA AJUDA
CAD/OCDE E DA CHINA NO PÓS-COVID-19?**

CAROLINA LESSA CORREIA DE SOUZA

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR MANUEL ENNES FERREIRA

OUTUBRO - 2020

*You cannot carry out
fundamental change without
a certain amount of madness.*

*In this case, it comes from
nonconformity, the courage to turn
your back on the old formulas,
the courage to invent the future.*

(Thomas Sankara)

ABREVIATURAS

ALCCA – Área de Livre Comércio Continental Africana

APD – Ajuda Pública para o Desenvolvimento

ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático

BAlI – Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura

BDC – Banco de Desenvolvimento da China

BM – Banco Mundial

CAD – Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento

CDC – Centro Africano para Controle e Prevenção de Doenças

CEPAL – Comissão das Nações Unidas para a América Latina

CIDCA – Agência Chinesa de Cooperação para o Desenvolvimento

COVID-19 – Corona Virus Disease (2019)

CNUCED – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

CRI – Instituto de Pesquisa China-África da Universidade Johns Hopkins

EUA – Estados Unidos da América

EXIM – Banco de Exportação e Importação

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOCAC – Fórum para a Cooperação China-África

GIZ – Agência Internacional de Cooperação Alemã

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

ICR – Iniciativa do Cinturão e Rota

M&A – Monitoramento e Avaliação

MOFTEC – Ministério do Comércio Exterior e Cooperação Econômica

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento do Século

OCEE – Organização de Cooperação Econômica Europeia

OFO – Outros Fluxos Oficiais

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UN – União Europeia

URSS – União das Repúblicas Socialistas e Soviéticas

WDR – “World Development Report”

ZEE – Zona Econômica Especial

RESUMO

Esta dissertação debate o impacto da pandemia do Covid-19 nos programas e projetos de ajuda dos países CAD/OCDE e da China, no que tange o montante e setores prioritários a curto e médio prazo. É esperado que a crise atual corrobore tendências na afetação de doadores oficiais como: empréstimos menos concessionais, financiamento misto, investimento em cadeias de valor em África e adesão do conceito de benefício mútuo. Já para a cooperação chinesa, a pandemia se coloca como uma oportunidade para reivindicar o seu status de superpotência. Pequim continuará estreitando a sua relação com países parceiros no setor da saúde, fornecendo equipamentos médicos e investindo em centros de pesquisa e, uma vez contida as consequências imediatas da crise, os investimentos em infraestrutura da Iniciativa da Nova Rota da Seda continuarão a todo vapor. Parte-se do pressuposto de que ambos os atores devem ajustar princípios e práticas a fim de melhor atender os interesses dos países em desenvolvimento no que tange a superação da crise conjuntural do Covid-19 e estrutural do capitalismo globalizado.

Palavras-chave: Ajuda humanitária, Cooperação Internacional, Cooperação para o Desenvolvimento, China, CIDCA, CAD/ OCDE, COVID-19, Iniciativa da Nota Rota da Seda.

ABSTRACT

This dissertation discusses the impact of the Covid-19 pandemic on aid programs and projects of the CAD/ OECD countries and China, as regards to aid budget and priority sectors in the short and medium term. The current crisis is expected to corroborate trends in the allocation of official donors, notably less concessional loans, blended finance, investment on value chains in Africa and adherence to the concept of mutual benefit. As for Chinese cooperation, the pandemic is an opportunity to claim its status as a superpower. Beijing will continue to strengthen its relationship with partner countries in the health sector, providing medical equipment and investing in research centers and, once the immediate consequences of the crisis are contained, investments on infrastructure around the One Belt One Road Initiative will continue to consolidate. It is also assumed that both donors must adjust principles and practices in order to better serve the interests of developing countries in terms of overcoming the Covid-19 crisis and the structural crisis of the globalized capitalism.

KEYWORDS: Humanitarian aid, International Cooperation, Development for Cooperation, China, CIDCA, DAC/ OECD, COVID-19, One Belt One Road Initiative.

JEL CODES: F35; F63; I15; O19; Q01; R1.1.

ÍNDICE

Abreviaturas.....	i
Resumo	iii
Índice.....	iv
Agradecimentos	v
1. Introdução	1
2. A cooperação CAD/OCDE e os Objetivos de Desenvolvimento: Do crescimento econômico aos ODS.....	2
3. A cooperação Chinesa.....	9
3.1 Contextualização histórica.....	100
3.1.1 Da Guerra Fria ao ano 2000	100
3.1.2 Cooperação sino-africana e FOCAC	12
3.1.3 Iniciativa do Nova Rota da Seda	14
3.2 Sistema de Administração da Ajuda.....	16
3.2.1 Processo de institucionalização à CIDCA	16
3.2.2 Definição de Regras e Conceitos.....	17
4. O impacto da Covid-19 na Ajuda dos países CAD/OCDE e da China	19
4.1 Uma crise social, econômica e humanitária.....	19
4.2 De que necessitarão países em desenvolvimento durante e pós-pandemia?	21
5.2 A cooperação CAD/OCDE e chinesa pós-pandemia: Perspectivas e desafios	23
6. Conclusão.....	28
Referências.....	29
Anexos	35
Anexo 1: Tabela comparativa entre princípios, conceitos e práticas da ajuda CAD-OCDE e da China	35
Anexo 2: Coordenação Interministerial da Cooperação Chinesa (1993 – 2018)	36
Anexo 3: Ajuda Chinesa em \$ bilhões entre 2000 e 2014: Uma soma entre APD, OFO e fluxos vagos	37
Anexo 4: A coordenação do Sistema de Ajuda Chinês com a criação da CIDCA (2018 – hoje).....	37

AGRADECIMENTOS

A França foi o segundo país da Europa a decretar *lockdown*, depois da Itália. No dia que o país parou, eu estava lá. Na manhã daquela terça-feira do dia 17 de março, lembro cruzar a *Pont au Change* de volta ao pequeno estúdio onde passaria os próximos dois meses confinada. Pela janela do ônibus, via uma nunca vista Paris. Triste. Vazia. Sem vida. Sozinha, acompanhou-me a inquietude por respostas. Quando mudei o tema da dissertação, depois de capítulos escritos, não comuniquei de prontidão ao meu orientador; informei-o quando já havia avançado com a pesquisa. Ele entendeu. Nunca me desincentivou, apoiou-me. Como dissera: “orientador deve ser psicólogo, amigo e companheiro”. Assim, o meu ‘muito obrigada’ ao professor Ennes Ferreira. Agradeço também a todo corpo docente do ISEG pelos ensinamentos compartilhados e expressos ao longo desta dissertação.

As primeiras semanas de confinamento foram conturbadas. Minha mãe queria que eu voltasse para casa. Morria de medo que eu contraísse a Covid-19. Se fiquei, foi por teimosia. Semanas depois, acabou que foi o meu pai a contrair a doença e a ser internado no Brasil. Sem dúvidas, essas situações nos ensinam a zelar por quem sempre ao nosso lado esteve. Não à toa, agradeço, em primeira mão, à minha mãe Fernanda, meu exemplo de feminismo, e ao meu pai Guto por sempre terem me incentivado e me apoiado em meus projetos pessoais. Amo vocês. Além disso, obrigada à minha avó e confidente Dilza, meu suporte emocional nessa e em muitas outras vidas. Não posso esquecer de agradecer aos meus irmãos, Caio e Cássio, que comigo compartilharam bons e nem tão bons momentos ao longo da infância e à Inês, mãe de coração que ajudou a criar-nos. Estendo o agradecimento a toda a minha família próxima.

Ao meu lado também tinham as irmãs paridos pela vida: as de longa data, como a Nathalia, Mayara e Laís, e as recém-nascidas, como as parceiras de mestrado Bárbara, Iara e Maria. Agradeço por transformarem as noites de solidão do confinamento em longas videochamadas, onde compartilhávamos as alegrias e frustrações decorrentes do momento. Agradecimento especial ao Theo que nunca deixou de lá estar, escutando e apoiando-me, e aos meus guias espirituais, que sempre me intuíram, apesar de por vezes ignorados.

Resta-me a certeza de que nunca estive só, tampouco ao longo deste trabalho.

1. INTRODUÇÃO

O primeiro país a pôr em prática ações de ajuda internacional face o avanço do novo coronavírus foi a China, após controlar de forma eficaz a sua primeira curva de contágio. A União Europeia e os EUA, os maiores doadores bilaterais de Ajuda Pública para o Desenvolvimento (APD), ficaram para trás na corrida enquanto tentavam controlar o avanço da doença em território nacional. Em contexto pandêmico, esta dissertação discute o impacto da pandemia do Covid-19 nos programas e projetos de ajuda dos países CAD/OCDE e da China, propriamente no que diz respeito ao orçamento e aos setores estratégicos que cada ator tenderá a priorizar a curto e médio prazo.

Para este propósito, nos capítulos 2 e 3, faz-se uma abordagem histórica da cooperação dos países CAD/OCDE e da cooperação chinesa, respectivamente. Desde a década de 90, a ajuda ocidental é marcada pela política de “seletividade”, ou seja, países com melhores índices de “boa governança” e “redução da pobreza” têm maiores chances de obterem o financiamento. Hoje, países CAD investem prioritariamente nos setores de ajuda humanitária e infraestrutura social, como construção e manutenção de escolas e centros de saúde; diferente da década de 60 quando financiavam projetos de transformação estrutural das economias consideradas “atrasadas”. Ambos setores são essenciais para lidar com as necessidades imediatas impostas pela pandemia do novo coronavírus, mas será que a abordagem ocidental neoliberal é capaz de responder questões estruturais de médio prazo impostas pelo capitalismo?

Já a China vem despontando-se como uma alternativa aos países que pretendem fazer o *catching up*. Se por um lado, continua financiando projetos independente do ambiente sociopolítico do receptor, por outro vem dando oportunidade para que esses transformem suas estruturas produtivas a partir do investimento massivo em infraestrutura e industrialização circunscrito na Iniciativa da Nova Rota da Seda (3.1.3). Além disso, Pequim vem destacando-se como principal parceira comercial do antigo reduto imperial da Europa: O continente africano. Na prática, a cooperação sino-africana vem mesclando ajuda, investimento e comércio, com base na crença do benefício-mútuo de que é possível contribuir para transformar socioeconomicamente países parceiros ao mesmo tempo em que se estimula o crescimento econômico chinês.

Este trabalho dedica maiores esforços à compreensão da cooperação chinesa por reconhecer que ela vem impondo desafios à arquitetura tradicional da ajuda. Sendo assim, no

capítulo 4, discorre-se sobre o processo de institucionalização da sua política de ajuda - principal obstáculo enfrentado por Pequim para aumentar a eficácia e efetividade da sua política internacional. A China nunca definiu conceitos, regras próprias e não divulga relatórios periódicos sobre os dados da sua cooperação. Logo, essa falta de transparência é vista como um obstáculo para medir o impacto da ajuda chinesa na recuperação da crise do Covid-19 e dos projetos da Nova Rota da Seda.

No último capítulo, aborda-se pormenores da crise humanitária, social e econômica que se instaura. Até o dia 15 de novembro, foi registrado o contágio de mais de 54 milhões de pessoas e 1.312.356 milhão de mortes ao redor do mundo¹. Acrescido a isso, o Índice de Desenvolvimento Humano da ONU deve declinar pela primeira vez desde a sua criação em 1990, com até 100 milhões de pessoas sendo impelidas para a linha da extrema pobreza. A pior contração econômica desde a Grande Depressão de 1929 deve levar a uma redução do PIB mundial de até 8% em 2020 (CCSA, 2020). A crise ressalta em especial a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento devido à dependência da exportação de produtos de cadeias de valor global e de commodities. Só a África Subsaariana necessitará de \$2 a 3 trilhões para combater a crise do Covid-19 até 2022 segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED) (Poel, 2020, pp. 2). Dessa forma, disserta-se sobre as políticas de ajuda adotadas por doadores CAD/OCDE e pela China para atenuar a crise. E, por fim, questiona-se práticas e princípios de ambos a fim de melhor atender as necessidades dos países em desenvolvimento durante e após a pandemia.

2. A COOPERAÇÃO CAD/OCDE E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO: DO CRESCIMENTO ECONÔMICO AOS ODS

A política internacional de cooperação para o desenvolvimento do Ocidente teve marco inicial no pós-guerra com o discurso do presidente Truman em 1949 quando anunciou a necessidade dos EUA estender o plano Marshall ao mundo que chamou como “subdesenvolvido” (Ali et al, 2015). A ajuda contaria posteriormente com a contribuição de outras nações desenvolvidas, que se reuniram no Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD) da OCDE em 1961 e que conta hoje com 30 membros². É então elaborado o

¹ John Hopkins. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 30/10/2020.

²OCDE. “Le Comité d'aide au développement”. Disponível em: <<https://www.oecd.org/fr/cad/lecomitedaideaudeveloppement.htm>>. Acesso em: 19/05/2020.

conceito de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) que traduz o financiamento em forma de subsídio ou empréstimos concessionais com elemento de liberalidade, que varia entre 10% a 45%³, tendo como finalidade o desenvolvimento socio-econômico e a melhoria do padrão de vida dos países em desenvolvimento. O CAD é responsável por apoiar a implementação da Agenda 2030⁴, mobilizar recursos financeiros de acordo com critérios pré-estabelecidos, monitorar e avaliar projetos de ajuda e providenciar análises e guias à comunidade de doadores⁵.

No Ponto IV do Discurso Inaugural, Truman havia reiterado que o objetivo seria “ajudar os povos livres do mundo” e que “o velho imperialismo - a exploração dos recursos estrangeiros - não teria lugar” em seus planos⁶. Porém, ao longo das primeiras décadas do desenvolvimento, a ajuda adotou outras finalidades. Se por um lado serviu para que doadores europeus, com ênfase à França e Inglaterra, continuassem a exercer influência política e econômica sobre ex-territórios coloniais (principalmente na África subsaariana); por outro, atendeu aos objetivos de segurança dos EUA na contenção do comunismo (Ali et al. 2015; Masaki, 2016). Nesse contexto, a OCDE operou como um “instrumento da Guerra Fria” - uma espécie de OTAN voltada para assuntos de natureza econômica⁷.

Desde o início, a OCDE adotou compromissos para estabelecer programas de ajuda no combate à influência comunista e para estimular o crescimento capitalista nas economias pós-coloniais. A organização nasceu em 1961, após a reformulação da Organização de Cooperação Econômica Europeia (OCEE), criada em 1948 por governos europeus para a administração dos recursos do Plano Marshall, destinados à reconstrução do continente no pós-guerra. A revitalização da OCEE contou também com a adesão dos Estados Unidos, que pretendiam fortalecer a supremacia do dólar na economia mundial e aumentar, assim, a sua influência nas políticas monetárias dos países parceiros (Leimgruber and Schmelzer, 2017).

³ Os empréstimos concessionais, na ajuda bilateral, implicam um elemento de subsídio de 45% aos países menos desenvolvidos, 15% aos de renda média baixa e 10% aos de renda média. Ver OECD. “Official development assistance – definition and coverage.” Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>>. Acesso em: 12/08/2020.

⁴ A Agenda 2030 se refere às 169 metas e 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável definidos pela ONU em 2015, com validade até 2030, dentre as quais destacam-se a erradicação da pobreza e da fome, a redução das desigualdades e a promoção da paz, justiça e de instituições eficazes.

⁵ OECD. “The Development Assistance Committee’s Mandate.” Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/thedevelopmentassistancecommitteesmandate.htm>>. Acesso em: 12/08/2020.

⁶ “Inaugural Address of Harry S. Truman”. Disponível em: <https://avalon.law.yale.edu/20th_century/truman.asp>. Acesso em: 19/05/2020.

⁷ Gordon, L. (1958). “Nato and European Integration”. *World Politics*, V. 10(2), pp. 219-231, apud Clifton and Díaz-Fuentes (2011), pp. 557.

Em conformidade com a estratégia geopolítica da Guerra Fria, estavam os economistas, que influenciaram as políticas adotadas pelos doadores CAD e pelas instituições de Bretton Woods. Acreditava-se que o *gap* poupança/ investimento nos países em desenvolvimento poderia ser suprido pelos recursos financeiros da ajuda internacional, de acordo com o modelo de dois *gaps* de Harrod-Domar⁸. Os teóricos da modernização interpretavam desenvolvimento unicamente como o processo de acumulação de capital e crescimento da renda per capita. Defendia-se que, para progredir, “países emergentes”, como eram alcunhados na época, deveriam seguir o caminho adotado pela Europa Ocidental - absorção da mão-de-obra ociosa do campo, investimento em industrialização, progresso tecnológico, exportação do excedente da produção e acúmulo de poupança reserva (Amaro, 2003; Altmann, 2011).

No total, mais de \$1.52 trilhões foram afetados pelos países CAD entre 60 e 80 em todos os setores configurados pelo grupo como APD⁹. Todavia, o setor que teve maior destaque nas primeiras décadas do desenvolvimento comparado às seguintes foi o setor produtivo, em áreas que envolvem produção agrícola, industrial, mineração, construção, entre outros: na década de 70, países em desenvolvimento receberam do CAD \$86.977 milhões destinados ao setor e, depois em 80, \$127.215 milhões, representando um aumento de 46%¹⁰. Os países que mais contribuíam com ajuda internacional eram os Estados Unidos, seguidos da França, Japão, Alemanha e Reino Unido¹¹.

Naquela época, doadores CAD, bem como o Banco Mundial, defendiam que a APD deveria contribuir para um crescimento autossustentável a partir da alteração das estruturas produtivas dos países em desenvolvimento (Hollis and Strout, 1966). Esse pensamento, conhecido como estruturalismo, ganhou força nas décadas de 50 e 60 com os discursos do secretário executivo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Raúl Prebisch, inspirado nas ideias de Hans W. Singer¹². As políticas estruturais de desenvolvimento pretendiam alterar a matriz de produção interna a partir da Industrialização por Substituição de Importações (ISI) e, posteriormente, da matriz de exportação dos países que buscavam fazer o

⁸ Harrod, R. F. (1939). “An Essay in Dynamic Theory”. *The Economic Journal*, V. 49 (193), pp. 14–33; Domar, E. (1946). “Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment”. *Econometrica*, V. 14 (2), pp. 137–47.

⁹ Infraestrutura social, infraestrutura econômica, produção, assistência aos programas do governo receptor, alívio do débito, ajuda humanitária, multisetor e setores não especificados são os diferentes setores pelo qual países CAD/OCDE afetam APD.

¹⁰ OECD. “ODA by sector”. Disponível em: <<https://data.oecd.org/oda/oda-by-sector.htm#indicator-chart>>. Acesso em: 18/06/2020.

¹¹ OECD. “Net ODA”. Disponível em: <<https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>>. Acesso em: 18/06/2020.

¹² Singer acreditava que as diferenças sócio-econômicas e tecnológicas entre Norte-Sul eram agravadas com o comércio internacional altamente desigual. Ver Singer, H. W. (1950). “The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries”, *The American Economic Review*, vol. 40(2), pp. 473-485.

catching up - de fornecedores de matéria-prima a produtos de maior valor agregado. Cabia ao governo adotar medidas de proteção ao mercado interno, através de tarifas de importação e concessão de subsídios e créditos vantajosos aos empreendedores locais (Cypher, 2009; Altmann, 2011).

Por uma sobredose de protecionismo, as medidas de política económica associadas àquela estratégia acabaram por mostrar as suas limitações. Assim, no final da década de 70, os países latino-americanos que adotaram o modelo depararam-se com elevado déficit comercial e orçamentário, moedas supervalorizadas e aumento da inflação e da dívida externa e, em 1982, decretou-se a crise do débito internacional, a começar pelo México (Altmann, 2011). A década de 80 foi uma década perdida para o desenvolvimento e a década de 90 marcada por um forte período de liberalização económica e enfraquecimento da APD (Boschini and Olofsgård, 2007), que reduziu em 19% entre 1990 e 1997 (OECD, 2020). Do ponto de vista externo e conjuntural, a transição de paradigma também foi motivada pelos choques do petróleo de 1973 e 1979 e a guinada de governos conservadores no Reino Unido, com Margaret Thatcher, e a ascensão de Ronald Reagan nos EUA (Kanbur, 2006).

Na década de 90, a cooperação dos doadores CAD passou a se estruturar em volta das ideias e práticas neoliberais das instituições de Bretton Woods, vigentes desde os anos 80 e desencadeadas pela mudança do vice-presidente de pesquisa do Banco Mundial¹³ e a publicação do Relatório de Berg em 1981¹⁴. Este documento atribuiu a economia estagnada e deteriorada da África às intervenções inapropriadas do Estado; em contraposição ao exemplo asiático como mais à frente apontarei. A solução passava por medidas corretivas dos desequilíbrios macroeconómicos fundamentais e subjacentes aos Programas de Ajuste Estrutural do Banco Mundial, que tinham como objetivo ajustar os preços e liberalizar os mercados, e aos Programas de Estabilização do FMI, que visavam equilibrar a balança de pagamento dos países em desenvolvimento. O conjunto destas medidas condicionou a alocação dos recursos à adoção de reformas económicas, como a liberalização das taxas de juros e câmbio, privatização de empresas estatais, desregulação da economia e disciplina fiscal e corporizou aquilo que se passou a chamar, a partir de 1989, como ‘o Consenso de Washington’ (Waeyenberge, 2006; Sindzingre, 2015).

¹³ Hollis Chenery por Anne Krueger, que exerceu entre 1982-86.

¹⁴ World Bank Group. (2010). *Accelerated development in sub-Saharan Africa: an agenda for action (English)*. Washington, D.C. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/702471468768312009/Accelerated-development-in-sub-Saharan-Africa-an-agenda-for-action>.

Na época, a ajuda era em grande parte direcionada ao setor de *budget support* ou apoio ao orçamento. Ou seja, os recursos da APD eram direcionados para apoiar setores e programas de desenvolvimento desenhados pelos governos receptores, que deviam obedecer as políticas de condicionalidade como condição para a afetação dos recursos. No entanto, esta modalidade tinha caráter altamente fungível, quando receptores administram os recursos como receita do orçamento geral, usando para financiar outros projetos ao invés de direcioná-los para onde os doadores haviam estipulado. Ademais, era comum que países em desenvolvimento concordassem em aderir às condições *ex ante* apenas para obter a ajuda financeira, mas não adotassem as reformas negociadas ou impostas (Hermes and Lensink, 2001). Entre 1985 e 1993, a APD dos países CAD ao setor, especificada no site da OCDE como *programme assistance*, foi de \$103.780 milhões - aumento de 89% comparado com o mesmo intervalo anterior, tendo caído consideravelmente a partir da segunda metade dos anos 90¹⁵.

Os Programas de Estabilização e Ajuste Estrutural na sua versão mais ortodoxa tiveram vida curta, sendo considerados mal-sucedidos por sua contribuição insignificante ao crescimento econômico, pela aceleração do processo de desindustrialização e deterioração dos serviços sociais nos países que adotaram as reformas. Não obstante, o Banco Mundial resolveu culpar os governos locais pela má implementação das reformas neoliberais, ao invés de reconhecer a ineficácia do mercado, enquanto crença absoluta, na regulação da economia. Este argumento foi defendido pelo relatório *East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (1993)¹⁶, inspirado no milagre econômico asiático, em que admitiu-se a importância do papel regulador do Estado na garantia de um ambiente macroeconômico estável para estimular o investimento do setor privado (Kangur, 2006, Waeyenberge, 2006; Sindzingre, 2015).

Em 1998, numa publicação do BM (*Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*¹⁷), Burnside e Dollar¹⁸ reiteraram esse mesmo posicionamento, concluindo que a ajuda gera impacto positivo no PIB apenas quando o receptor adota boas políticas fiscais, monetárias e comerciais. Em outras palavras, a ajuda estimularia o crescimento econômico e contribuiria para a redução da pobreza apenas em países que adotassem 'boas' políticas econômicas e que possuíssem instituições 'fortes', conhecido como "boa governança" (Doornbos, 2001; Hermes

¹⁵ OECD. "ODA by sector". Disponível em: <<https://data.oecd.org/oda/oda-by-sector.htm#indicator-chart>>. Acesso em: 14/07/2020.

¹⁶ World Bank. (1993). *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. New York, N.Y., Oxford University Press.

¹⁷ Dollar, D. et al. (1998). *Assessing aid - what works, what doesn't, and why*. World Bank policy research report. Washington, DC: World Bank.

¹⁸ Burnside, C. and Dollar, D. (1997). "Aid, Policies, and Growth". Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=569252>.

and Lensink, 2001). Para uma afetação mais eficaz da ajuda, o estudo concluiu que países em desenvolvimento deveriam ser elegíveis para poderem recebê-la. Sendo assim, na primeira década dos anos 2000, a política de ajuda transitou da condicionalidade, no Consenso de Washington, para a seletividade, no pós-Consenso, com doadores CAD e agências multilaterais afetando mais recursos aos países detentores de boa governança - principalmente em relação aos indicadores de liberdade de expressão e responsabilidade e controle da corrupção (In'airat, 2014; Winters and Martinez, 2015).

Os modelos econométricos de Burnside-Dollar foram duramente reprovados por parte da literatura. Uns¹⁹ criticavam a fragilidade dos dados, circunscrito em 56 países de baixa renda entre 1970 e 1993, enquanto outros²⁰ defendiam que a ajuda gera impacto positivo no crescimento econômico independente do ambiente político do receptor, desde que a relação ajuda/ PIB não seja excessivamente elevada (Hansen and Tarp, 2000; Arndt et al., 2010). Para Sindzingre (2015), a adesão das políticas de seletividade se deve a falsa sensação de irrefutabilidade científica proporcionada pelos modelos econométricos e a sua fácil capacidade de apreensão pelos vários stakeholders (políticos, mídia e opinião pública), porém os estudos mostram-se frágeis uma vez ignoradas as análises qualitativas e outros métodos das ciências sociais.

Além da 'boa governança', a política de seletividade estendeu-se também ao critério de 'redução da pobreza', pelos motivos expressos no próximo parágrafo. Nesse contexto, a Holanda foi o caso mais emblemático. Com o argumento de que a concentração em poucos países e setores seria mais eficaz na redução da pobreza, a ministra de Cooperação para o Desenvolvimento, Eveline Herfkens, anunciou uma reestruturação da política de ajuda, levando em consideração índices de governança, política socioeconômica, necessidade por recursos e nível de pobreza. Desse modo, reduziu o número de receptores para 49 entre 1998 e 2003, sendo cerca de 20 os parceiros considerados 'preferenciais'. Em 2003, os critérios foram reformulados com a mudança de ministério, resultando em mais uma diminuição, 36 receptores até 2005 (Hout, 2007). Segundo Dollar e Levin (2004), a seletividade, obedecendo os critérios políticos e índice de pobreza, é mais comum entre os países nórdicos, na Holanda, Reino Unido

¹⁹ Easterly, W.; Levine, R.; Roodman, D. (2004), "Aid, Policies, and Growth: Comment", *American Economic Review*, vol. 94 (3), pp. 774-780.

²⁰ Hadjimichael M. T., et al. (1995), "Sub-Saharan Africa: Growth, Savings and Investment, 1986-93", Occasional Papers 118, *International Monetary Fund*, Washington DC;

Durberry, R. et al. (1998), "New evidence on the impact of foreign aid on economic growth", Research Paper 98/8, *Centre for Research in Economic Development and International Trade*, University of Nottingham;

Hansen H., Tarp F. (1999), "The Effectiveness of Foreign Aid", *University of Copenhagen: Development Economics Research Group*, Institute of Economics.

e Irlanda, enquanto grandes doadores, como França e Estados Unidos, não podem ser considerados seletivos. Já o Japão é apenas seletivo no critério político (Dollar e Levin, 2004).

A partir da década de 90, a política de afetação da ajuda também passou a se estruturar em volta dos conceitos produzidos pela ONU, com a divulgação do primeiro relatório de Desenvolvimento Humano (1990)²¹ produzido pelo PNUD e o lançamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH, desenvolvido pelo economista Mahbub ul Haq, foi inspirado nas ideias de *capability* de Amartya Sen, que entendia desenvolvimento como a ampliação das funções e capacidades dos indivíduos, sendo utilizados critérios que abrangessem valores universais - expectativa de vida, índices de alfabetização e escolarização e PIB *per capita*. Com isso, o IDH substituiu a medição anterior, baseada somente na renda *per capita* (Fukuda-Parr, 2003).

No mesmo ano da divulgação do IDH, o Banco Mundial lançou o *World development report* (WDR)²², apontando a redução da pobreza como objetivo central de desenvolvimento da instituição, embora não houvesse ainda definições de modalidades da ajuda e uma gestão voltada para resultados (Maxwell, 2003). Com a divulgação do WDR, estabelecia-se, contudo, o início de um consenso sobre a agenda política do desenvolvimento, mais tarde incorporada pelos doadores oficiais e pleiteada pelas estratégias de desenvolvimento da OCDE. Já em 1999, o FMI adotou um comprometimento ostensivo de mesma natureza com o anúncio da *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs)²³, que substituiu os Programas de Ajustes Estruturais. Com a transição de paradigma, o conceito de pobreza passou a adotar uma visão multidimensional, englobando privações sociais, participação cidadã, boa governança e sustentabilidade ambiental, antigamente apenas vista como falta de possessões materiais (Storey et al., 2005).

O ponto fulcral para a consolidação do consenso foi a aprovação dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) pela Assembleia Geral da ONU em 2000. O objetivo central da política era reduzir pela metade a proporção de pessoas vivendo na extrema miséria (menos de US\$ 1,25/ dia) até 2015, além de incluir metas relacionadas com a igualdade de gênero, educação, meio ambiente, saúde e parcerias globais. Os ODM contaram com apoio unânime de 189 nações, o que explica em parte a sua receptividade, tornando-se rapidamente norma entre a comunidade de doadores oficiais, ONGS, governos nacionais e no setor privado (Hulme and Fukuda-Parr, 2009). Em 2015, o compromisso foi renovado e ampliado com a

²¹ UNDP (1990), *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*, New York.

²² World Bank (1990), *World Development Report 1990: Poverty*, New York: Oxford University Press.

²³ IFM. (1999). *Poverty Reduction Strategy Papers - Operational Issues*. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty1.htm>>.

aprovação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável pela Assembleia Geral da ONU, com o estabelecimento de 17 objetivos e 169 metas²⁴.

Uma vez acordados os ODM, a APD voltou a ganhar respaldo na arena internacional. Na primeira década de 2000, as contribuições aumentaram 60% em valores reais, mesmo com a crise financeira de 2008 (OECD, 2020). Por outro lado, com a transição de paradigma, as prioridades do desenvolvimento passaram a ser outras. O setor produtivo, que até então tinha destaque entre os anos 60 e 80, teve queda suntuosa de 65% na década de 90 (\$71.360,5 milhões) comparado à anterior. O mesmo aconteceu com a ajuda dada ao orçamento, que reduziu consideravelmente após o Consenso de Washington. Os setores que passaram a ter maiores destaques foram, portanto, o de infraestrutura social e ajuda humanitária. O primeiro representou um aumento de 85% na primeira década dos anos 2000, face à anterior e, entre 2010 e 2018, o montante gasto no setor foi de \$390.719,55 milhões - o maior registro na história. Seguindo a mesma tendência, a ajuda humanitária aumentou 97% entre 2000 e 2010, com montante total de \$115.379,47 milhões entre 2010 e 2018, acréscimo de mais de 70% comparado com o mesmo período anterior²⁵.

3. A COOPERAÇÃO CHINESA

Segundo Lin e Wang (2017), os países em desenvolvimento vêm perdendo a confiança no Consenso de Washington e no neoliberalismo, fazendo com que recorram às experiências e ideias da Ásia, em especial da China. O país vem adotando um modelo pautado na defesa de um Estado forte e intervencionista cujas políticas de cooperação se assentam no benefício e aprendizagem mútua, respeito pela soberania e não interferência em assuntos internos. Enfatiza-se, sobretudo, que “cada país precisa encontrar seus métodos, políticas e instituições adequadas para atender às necessidades locais, ao invés de copiar o que tem sido bem-sucedido em outro lugar” (Galchu, 2016, pp.4). Isso permite que a ajuda se alinhe às prioridades de desenvolvimento dos países receptores, que adquirem a oportunidade de desenvolver o “sentimento de *ownership* do processo de ajuda”²⁶. As medidas supracitadas foram reunidas

²⁴ United Nations. “The 17 Goals”. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>>. Acesso em: 26/05/2020.

²⁵ OECD. “ODA by sector”. Disponível em: <<https://data.oecd.org/oda/oda-by-sector.htm#indicator-chart>>. Acesso em: 13/07/2020.

²⁶ Davies, M. (2008), *How China Delivers Development Assistance to Africa*, Stellenbosch: Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch, 2008, p 57, apud Quadir (2013), pp.326.

no Consenso de Pequim em 2004²⁷, em contraponto às políticas condicionantes do Consenso de Washington.

Por outro lado, o Ocidente acusa a ajuda chinesa de atender aos seus interesses econômicos e políticos em detrimento das necessidades dos receptores. Destacam-se as violações de padrões ambientais, a não-conformidade com leis locais, práticas comerciais não transparentes, apoio a líderes autoritários e conivência com abusos de direitos humanos (Deych, 2019). Para Ayers (2013), o posicionamento ocidental beira à hipocrisia pois ignora o histórico de exploração do Ocidente em África e outras regiões. E acrescenta que a China acaba apoiando o *status quo* das elites locais por não ter a pretensão em interferir no ambiente político do receptor, enquanto os doadores ocidentais buscam ativamente redefinir e influenciar as sociedades locais com os ideais neoliberais de mercado livre, democracia, transparência e boa governança.

3.1 Contextualização histórica

3.1.1 Da Guerra Fria ao ano 2000

Embora normalmente apelidada como ‘nova doadora’, a China provê ajuda internacional desde o início da década de 50, antes mesmo da 1ª cimeira África-Ásia em Bandung (1955), que definiu os princípios e conceitos da Cooperação Sul-Sul, expressos até hoje na política chinesa: horizontalidade, respeito à soberania e não interferência em assuntos internos, não-condicionalidade, cooperação voluntária e benefício mútuo, entre outros. Bandung acabou, assim, por se configurar como um movimento de não-alinhamento às potências da Guerra Fria e de defesa por uma Nova Ordem Econômica Internacional, tendo como finalidade discutir os meios para uma assistência entre as regiões e reconhecendo a necessidade de desenvolvimento econômico após a liberação dos poderes coloniais. Os primeiros anos da ajuda foram marcados basicamente a nível técnico, científico e cultural, com exceção da China (Bracho and Grimm, 2016), que já concedia ajuda militar e empréstimos aos países parceiros .

Os programas de ajuda da China tiveram início com a transferência de grãos, remédios, algodão e outros materiais industriais à Coreia do Norte durante a guerra das Coreias (1950 - 1953). Em uma primeira fase, que se estendeu de 1949 a 1978, a cooperação chinesa era

²⁷ Ramo, J. C. (2004). *The Beijing Consensus*. London: Foreign Policy Centre.

motivada essencialmente por interesses ideológicos e diplomáticos. O país apoiava governos socialistas e movimentos independentistas de cariz marxista, além de enviar ajuda a maioria dos países fronteiriços. Pequim também buscava ser reconhecida pela comunidade internacional, o que só veio a acontecer em 1971 quando conquistou um assento na ONU, o que lhe permitiu contrabalancear os poderes exercidos pelos EUA e URSS durante a Guerra Fria (Brautigam, 2009).

Não obstante, nos anos 70, a China já afetava mais recursos à África do que a própria URSS - principalmente via empréstimos concessionais e à juros zero, usados para o financiamento de projetos chaves de mão, com a vantagem de serem construídos em curto intervalo de tempo. As medidas, condizentes com os princípios da cooperação chinesa, foram anunciados em 1964 pelo primeiro-ministro Zhou Enlai em viagem ao continente africano²⁸. Na época, Zhou prometeu \$120 milhões em ajuda ao Congo-Brazzaville, Ghana, Kenya, Mali e Tanzânia (Brautigam, 2009, pp. 33-34), dando início, em 1970, ao projeto de desenvolvimento mais caro financiado por uma nação: a ferrovia Tanzara, que custou \$405 milhões. O projeto, que ligou o cinturão de cobre da Zâmbia ao porto de Dar-es-Salam na Tanzânia ajudou a China a sair do *status* de isolamento da Guerra Fria e ampliou o seu poder de influência no continente africano, apesar de ter criado encargos à economia chinesa (Quadir, 2013, pp.323; Song, 2015). A China continuava lidando, entretanto, com problemas internos como fome, pobreza e baixo crescimento econômico.

Grandes projetos como a Tazara, incondizentes com a capacidade econômica da China, tornaram-se legado do governo de Mao Zedong, representando 5,9% do total dos gastos do governo entre 1971 e 1975²⁹. Em apenas sete anos, 470 projetos de desenvolvimento haviam sido finalizados nos países parceiros (Brautigam, 2009, pp. 41-42). O governo, porém, passou apenas a controlar a quantidade e o valor dos novos acordos após a morte do líder comunista (1976) e as medidas de modernização e abertura econômica de Deng Xiaoping em 1978. Posteriormente, nos “Quatro Princípios para a Cooperação Económica e Tecnológica” (1982), o primeiro-ministro Zhao Ziyang defendeu a adoção de projetos menos custosos e com retornos financeiros mais rápidos, devendo focar em assistência técnica, transferência tecnológica e *joint ventures*³⁰. Nesta nova fase, nota-se que a cooperação passa a ser usada para fortalecer a

²⁸ Os “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” de Zhou Enlai incluem (i) igualdade e benefício mútuo; (ii) respeito à soberania sem condicionalidade, (iii) promoção da independência, (iv) empréstimos preferenciais ou sem juros, (v) resultados rápidos; (vi) uso de equipamentos chineses de alta qualidade, (vii) ênfase em transferência de tecnologia e (viii) especialistas chineses deveriam viver no padrão de especialistas locais (Brautigam, 2009).

²⁹ Lin Shi, D. (1989), “Contemporary China’s External Economic Cooperation”, *Chinese Social Science Press*, Beijing, pp. 68, apud Cheng, C. (2019).

³⁰ Conglomerado de empresas chinesas e locais.

economia capitalista incipiente da China, a partir do apoio de empresas nacionais e da promoção das suas exportações (Brautigam, 2009).

3.1.2 Cooperação sino-africana e FOCAC

Apesar de datar da década de 50, a relação sino-africana só foi institucionalizada em 2000, no primeiro Fórum para a Cooperação China-África (FOCAC), em que definiu-se encontros sazonais a cada três anos com 53 chefes de Estado africanos e da União Africana³¹. A primeira declaração da FOCAC, em 2000, mostrou forte cunho ideológico, defendendo o estabelecimento de uma ordem internacional mais equitativa e democrática, reforma das instituições financeiras internacionais, distribuição econômica dos ganhos da globalização, estabilidade política por meio da inclusão socioeconômica e perdão do débito internacional³². Com a evolução dos encontros, a estratégia passou a destacar mais a sua forte vertente econômica.

Desde a formulação da FOCAC, as relações comerciais entre as regiões aumentou significativamente, principalmente a partir da estratégia definida na Cimeira de Joanesburgo, em 2015, em que se sublinhou comércio e investimento como partes integrantes da cooperação (Mthembu, 2016). No documento, a China se comprometeu em aumentar o investimento direto ao continente (de US\$ 32,4 bilhões, em 2014, para US\$ 100 bilhões, em 2020), as trocas comerciais (de US\$ 220 bilhões para US\$ 400 no mesmo período), além de fornecer empréstimos concessionais e créditos para exportação no valor de US\$35 bilhões³³. Em 2018, o comércio entre as regiões teve a maior taxa de crescimento, 19,7% comparado com o ano anterior, somando \$204,19 bilhões³⁴.

Além disso, a composição das trocas sino-africanas é mais diversificada do que com parceiros tradicionais, como é o caso dos EUA³⁵, apesar da China continuar importando

³¹ FOCAC. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/ltjj_3/ltffcy/>. Acesso em: 11/06/2020.

³² FOCAC. *Beijing Action Plan*.

³³ FOCAC. *Johannesburg Action Plan (20016 - 20018)*.

³⁴ MOFCOM. Disponível em: <<http://english.mofcom.gov.cn/article/statistic/lanmubb/AsiaAfrica/201901/20190102831255.shtml>>. Acesso em 17/06/2020.

³⁵ Brautigam, D., and X. Tang (2014). “Going Global in Groups: Structural Transformation in China’s Special Economic Zones Overseas”. *World Development*, vol. 63, pp. 79, apud Page e Newman, (2017), pp. 19.

majoritariamente matéria-prima e combustíveis fósseis da África³⁶. Isso se deve ao investimento crescente em industrialização, parques industriais e às Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) no continente. Entre 2000 e 2009, 38 ZEEs foram estabelecidas em 14 países africanos, sendo 16 só na Nigéria (Page e Newman, 2017, pp.14). O compromisso foi reiterado na última FOCAC (2019 - 2021)³⁷, que ocorreu em Pequim, onde também se anunciou apoio à transferência tecnológica “para ajudar os países africanos construírem economias mais diversificadas e capacidade para o desenvolvimento autônomo.” Dessa forma, observamos que a cooperação tem como finalidade não apenas aumentar as trocas comerciais entre as regiões, como gradualmente mudar a composição da matriz de exportação africana (Mthembu, 2016).

O Plano de Ação de 2019 - 2021 da FOCAC marca, sobretudo, interesse em continuar cooperando com o avanço da Iniciativa da Nova Rota da Seda. O documento ressalta que “os dois lados dividem filosofias similares, estratégias compatíveis e forças complementares em termos de desenvolvimento” e que a iniciativa é uma oportunidade para fortalecer o benefício mútuo e o desenvolvimento comum entre as duas regiões. Nesse sentido, a China comprometeu encorajar companhias nacionais a (i) investirem ao menos \$10 bilhões em África nos próximos 3 anos, além de estender (ii) linhas de créditos para \$20 bilhões e (iii) linhas de subsídio e empréstimos concessionais e à juros zero para \$15 bilhões. Pequim também prometeu ajudar na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e Agenda 2063 da União Africana³⁸. Dentre os compromissos de natureza social, ressalta-se a redução da pobreza, controle e eliminação de doenças como AIDS e malária e capacitação de profissionais da área da educação³⁹ - compromissos expressos em 2000 e reiterados recentemente.

Autores como Shelton (2016) ou Aiping e Zhan (2018) defendem que o sucesso do FOCAC depende dos governos africanos, no que tange o estabelecimento de condições para atrair investimento direto estrangeiro e proporcionar um desenvolvimento econômico sustentável. Referem explicitamente aos grandes desafios: fraca capacidade em elaborar políticas nacionais e regionais de desenvolvimento, persistência de conflitos e guerras civis em

³⁶ WITS. Disponível em: <<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/CHN/Year/2018/TradeFlow/EXPIMP/Partner/SSF/Product/all-groups>>. Acesso em: 17/06/2020.

³⁷ FOCAC. *Beijing Action Plan (2019-2021)*.

³⁸ A Agenda 2063 foi definida em 2015 pela Comissão da União Africana com o objetivo de proporcionar um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável em África, além de uma integração política com base nos ideais do pan-africanismo; boa governação, democracia, justiça e estado de direito, entre outras. Ver UNECA. *Agenda 2063. Plano de Implementação para a Primeira Década 2014-2023*. Disponível em: <https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded_documents/CoM/com2016/agenda_2063_final_revised_first_ten_year_implementation_plan_12_10_15_portuguese.pdf>. Acesso em: 17/07/2020.

³⁹ FOCAC. *Beijing Action Plan (2019-2021)*.

determinadas regiões, instabilidade política, baixa capacidade administrativa e *rent-seeking* e problemas macroeconômicos estruturais, como infraestrutura precária, falta de diversidade econômica e setor financeiro subdesenvolvido.

3.1.3 Iniciativa do Nova Rota da Seda

No dia 7 de setembro de 2013, o presidente recém-eleito Xi Jinping fazia um discurso na Universidade de Nazarbayev, no Cazaquistão, intitulado *Promote People-to-People Friendship and Create a Better Future*⁴⁰. O que parecia apenas mais uma aparição formal, converteu-se anos depois em uma das maiores estratégias de desenvolvimento da Era Contemporânea: A Iniciativa do Nova Rota da Seda ou do Cinturão e Rota (ICR). O programa, inspirado na Rota da Seda, que há mais de 2000 anos interligava Ocidente e Oriente, planeja conectar 65 países em África, Ásia e Europa - região que representa 30% do PIB global (Refinitiv, 2019). Embora em fase inicial, Cui and Song (2019, pp.15) defendem que a ICR trará crescimento econômico e melhoria do bem-estar à maioria dos países parceiros.

Com a iniciativa, a China busca consolidar um ambiente propício às suas atividades econômicas, afirmar sua diplomacia e a internacionalização do renminbi para reduzir a dependência do dólar. Além disso, pretende desenvolver novos mercados, melhorar o cenário de investimento externo, revitalizar a economia em época de baixas taxas de crescimento e promover oportunidades a países marginalizados na economia global (Ohashi, 2018; Chorośmrozowska, 2019). Segundo o governo chinês, a ICR deve centrar-se na integração financeira, facilitação da conectividade, comércio livre, coordenação política e laço cultural entre os povos⁴¹.

No que tange ao investimento, os projetos da Nova Rota da Seda são dirigidos ao desenvolvimento de infraestrutura de transporte, energia, mineração, setor de TI e comunicação, além de cobrir parques industriais, Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), turismo e desenvolvimento urbano⁴². Atualmente, são 2.951 programas em andamento, avaliados em

⁴⁰ MFA. Disponível em: <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzysiesgjtfhshzzfh_665686/t1076334.shtml>. Acesso em 14/06/2020.

⁴¹ China National Development and Reform Commission (2015). “Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road”, pp. 5. Disponível em: <https://reconasia-production.s3.amazonaws.com/media/filer_public/e0/22/e0228017-7463-46fc-9094-0465a6f1ca23/vision_and_actions_on_jointly_building_silk_road_economic_belt_and_21st-century_maritime_silk_road.pdf>. Acesso em 14/06/2020.

⁴²BRI. Disponível em: <<https://www.beltroad-initiative.com/projects/>>. Acesso em: 16/06/2020.

\$3,87 trilhões, sendo o governo chinês o grande financiador (63% do total). Os setores que recebem maior capital são o de transportes (43%), energético (22%), imobiliário (21%), manufatureiro (8%) e petróleo e gás (4%) e os destinos principais a Rússia (\$298 bilhões), Qatar (\$246,9 bilhões) e Malásia (\$160,76 bilhões). O país com o maior número de projetos recentes é o Kênia, com ênfase ao setor de energia renovável (Refinitiv, 2019). O investimento no setor de transporte e energia tem como objetivos reduzir estrangulamentos econômicos e facilitar a exportação dos recursos naturais, enquanto, no setor manufatureiro, busca-se aliviar os custos crescentes da industrialização chinesa e a pressão por aumento salarial (Page e Newman, 2017).

Desde o lançamento da estratégia, o investimento em infraestrutura vem fortalecendo as relações comerciais ao longo do cinturão e contribuindo ao crescimento econômico (Wu e Chen, 2019). Entre 2013 e 2018, as importações e exportações entre China e os países ao longo da rota ultrapassaram os \$6 trilhões⁴³. O aumento se deve à diminuição dos encargos comerciais, fruto dos investimentos supracitados - à longo prazo, esses encargos devem reduzir em 50%, expandindo ainda mais o comércio mundial, em 12% (Konings, 2018, p. 4). A intensificação do comércio também se deve a criação de zonas de cooperação econômica e acordos de livre comércio (Wu and Chen, 2019), como a China-ASEAN, que entrou em vigor em 2010. Em relação à África, estima-se que as exportações chinesas à Área de Livre Comércio Continental Africana (ALCCA) devem aumentar em 50% uma vez que este entre em vigor⁴⁴. A primeira fase das negociações comerciais foi adiada para 2021 devido à crise do novo coronavírus⁴⁵.

⁴³ Belt and Road Portal. Disponível em: <<https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/rdxw/86301.htm>>. Acesso em: 24/07/2020.

⁴⁴ A previsão foi calculada pelo professor Waleed Gab-Allah do Departamento Financeiro e de Economia da Universidade do Cairo. Ver Devonshire-Ellis, Chris. “China Set to Cash in on New African Free Trade Agreement”. Disponível em: <<https://www.china-briefing.com/news/china-set-cash-new-african-free-trade-agreement/>>. Acesso em: 24/07/2020.

⁴⁵ DW. “Coronavirus confines African Free Trade Area, for now”. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/coronavirus-confines-african-free-trade-area-for-now/a-54565591>>. Acesso em: 22/09/2020.

3.2 Sistema de Administração da Ajuda

3.2.1 Processo de institucionalização à CIDCA

Apesar de afetar ajuda desde o início da década de 50, apenas em 60 a China passou a ter um órgão exclusivo para lidar com as questões. De 1993 a 2018, a administração da ajuda se inseria em um sistema de coordenação interministerial⁴⁶ envolvendo mais de 20 ministérios, comissões e agências centrais e provinciais. O Departamento de Ajuda Internacional do Ministério do Comércio (MOFCOM) exercia papel central, sendo responsável por desenhar o orçamento, coordenar e supervisionar a implementação dos projetos. Já o Ministério das Finanças planejava o orçamento por país e assegurava que as políticas de ajuda estivessem de acordo com as prioridades nacionais, enquanto o Ministério das Relações Exteriores alocava os recursos às organizações multilaterais, cancelava o débito dos países parceiros e aprovava o orçamento. O Conselho do Estado definia as políticas de ajuda, bem como princípios e prioridades, desenhava o orçamento geral e aprovava os projetos de larga escala (Brautigam, 2009; Zhao e Jing, 2019). Rudyak (2019) nota que esse sistema era extremamente fragmentado e burocrático, o que por vezes ocasionava desperdício dos recursos e corrupção.

Não havia uma instituição centralizada e independente, responsável por dar coesão a grande parte das tarefas aqui mencionadas. Isso só foi acontecer recentemente com a criação da Agência Chinesa de Cooperação para o Desenvolvimento (CIDCA), em 2018, em celebração aos 40 anos das reformas e abertura econômica na China. A Agência foi formada pela fusão de partes e funções do Ministério das Relações Exteriores e do MOFCOM, apropriando-se das responsabilidades e corpo administrativo do último. À CIDCA, ficou a prerrogativa de assinar acordos com países parceiros em nome do governo chinês, desenhar estratégias de cooperação, alocar os fundos da ajuda, supervisionar a implementação, monitorização e revisão dos projetos, além de desenhar um sistema unificado e novo mecanismo de coordenação interministerial. A diferença mais significativa em comparação ao MOFCOM é a de que a CIDCA ganhou a tarefa de divulgar relatórios e recomendações estratégicas, tal qual faz o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE (Kitano, 2018; Rudyak, 2019).

A agência foi criada devido a incapacidade do MOFCOM em coordenar a ajuda e ao mesmo tempo atender as demandas em expansão da Iniciativa da Nova Rota da Seda (Zhao e

⁴⁶ Anexo 2.

Jing, 2019). Dessa forma, com o estabelecimento da CIDCA, Pequim pretende aumentar a eficácia da sua ajuda e contribuir com seus objetivos diplomáticos e econômicos em torno da ICR. O último fica evidente com a escolha do corpo administrativo: o presidente Wang Xiaotao era responsável pelos projetos da ICR na Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma do Conselho do Estado, enquanto o vice-presidente Zhou Liujun era diretor-geral do Departamento de Investimentos Externos e Cooperação Econômica do MOFCOM (Kitano, 2018).

3.2.2 Definição de Regras e Conceitos

Se entrarmos no site da CIDCA⁴⁷ em busca de dados oficiais, não encontraremos informações relevantes como: o detalhamento de países parceiros, número da cooperação em valores absoluto e relativo ao PIB, ajuda por setor e região, afetação via canais bilaterais e multilaterais... tampouco a divulgação sistemática de relatórios oficiais, assim como faz anualmente a OCDE. Se quisermos saber o conceito de ajuda para o desenvolvimento, de acordo com Pequim, ficaremos novamente sem respostas. Mas, ao analisarmos os *press releases* em busca de explicações não ditas, vemos que os programas de cooperação divulgados giram em torno de ajuda humanitária, dos setores de saúde (principalmente em contexto pandêmico) e de telecomunicações e acordos bilaterais de cooperação para o desenvolvimento que envolvem a Iniciativa da Nova Rota da Seda. Porém, em meio a falta de transparência do governo chinês para definir suas próprias regras e conceitos, outras instituições vem assumindo a tarefa, gerando controvérsias.

Assim, foi preciso cinco anos e 100 pesquisadores para mapear a “pegada do desenvolvimento global da China”, entre 2000 e 2014. O AidData⁴⁸, lançado em 2017, mapeou 4.300 projetos chineses engajados em 138 países, chegando a um montante de \$354,4 bilhões - dos quais \$81,1 bilhões podem ser considerados como APD, média de \$5,4 bilhões por ano e máxima de \$13,9 bilhões em 2011. Já em seu último relatório de Cooperação para o Desenvolvimento, a OCDE (2020) estimou a marca de \$4,4 bilhões em 2018, frente a \$4,8 bilhões no ano anterior; o cálculo foi feito principalmente com base em dados de bancos de desenvolvimento regional, especialmente o BAI. Por outro lado, o Instituto de Pesquisa China-África (CRI) da Universidade Johns Hopkins chegou ao valor de \$3,3 bilhões em 2018 e \$2,4

⁴⁷ CIDCA. Disponível em: <<http://en.cidca.gov.cn/index.html>>. Acesso em: 24/07/2020.

⁴⁸ AidData.

em 2017, segundo dados do Ministério das Finanças ,⁴⁹ enquanto Kitano (2019) ao de \$6,4 bilhões e \$6,1 para o mesmo período, baseando-se nos gastos de diversos ministérios da China e organizações de ajuda internacional. Mas por que será que AidData, OCDE, CRI e Kitano divergem tanto nos resultados?

Em primeiro lugar, cada um parte de fontes diferentes, já que Pequim reluta em divulgar os dados de forma transparente. Para Brautigam (2009), isso não significa que o governo não saiba o quanto gasta com a ajuda; ao contrário, ele produz um sistema de relatório altamente controlado, porém não divulga-o. Isso se deve o fato de que não há uma base legal capaz de forçar que as agências do governo compartilhem seus dados referentes à ajuda. A CIDCA nasceu com esses dois propósitos: desenhar o esboço de uma lei nacional de ajuda e formular dados estatísticos anualmente, ou pelo menos com intervalo de 2 ou 3 anos, com informações desagregadas. Mas, até hoje, isso não aconteceu e os esforços em mapear os números da ajuda chinesa permanecem (Rudyak, 2019).

Segundo, e mais importante, a cooperação chinesa vem mesclado ajuda, comércio e investimento. Se formos comparar a ajuda chinesa com as definições disponibilizadas pela OCDE em 1961, podemos, grosseiramente, dizer que trata-se da soma de APD e Outros Fluxos Oficiais (OFO), sendo que estes abrangem os créditos para exportação, créditos não-concessionais e ajuda militar⁵⁰. Ou seja, pode ser que uma estimativa ou outra acabe contabilizando empréstimos que não sejam considerados APD de acordo com a OCDE. Em sua base de dados, por exemplo, Kitano (2019) inclui empréstimos concessionais e créditos preferenciais para exportação - o primeiro é APD, enquanto o segundo não; independente do quanto concessional seja. Além disso, é comum que Pequim afete ajuda no ‘modo pacote de financiamento’, em que mesclam-se subsídios, empréstimo a taxa zero, créditos concessionais e crédito para exportação em um mesmo projeto, dificultando uma medição precisa (Brautigam, 2009).

Em esforço para tentar enquadrar a cooperação chinesa dentro dos parâmetros CAD, podemos dizer que: Grande parte é afetada em forma de OFO, como os investimentos em infraestrutura de energia e transportes e em industrialização, financiada através dos créditos preferenciais para exportação. Nesse caso, todo empréstimo deve ser usado para financiar a aquisição de bens e serviços chineses. Por outro lado, a APD é usada para financiar bolsas de estudo, equipes médicas, construção de prédios governamentais, redes de telecomunicações,

⁴⁹ CRI. Disponível em: <<http://www.sais-cari.org/data-chinese-foreign-aid-to-africa>>. Acesso em: 25/07/2020.

⁵⁰ Anexo 3.

assistência técnica em agricultura, entre outros, representando uma parcela muito pequena da cooperação chinesa (Bräutigam, 2009, 2011b). Porém, diferente da OCDE, Pequim não considera gastos com refugiados no país de acolhimento como APD (Bräutigam, 2011a). Logo, não é possível fazer uma comparação precisa, é como se sempre estivéssemos tentando comparar ‘maçãs com lichias’ (Brautigam, 2009) ou ‘maçãs com pitaias’ (Dreher et al., 2018). Por fim, há os fluxos financeiros considerado vagos, dos quais não é possível categorizar como OFO ou APD⁵¹.

4. O IMPACTO DA COVID-19 NA AJUDA DOS PAÍSES CAD/OCDE E DA CHINA

4.1 Uma crise social, econômica e humanitária

A Covid-19 foi declarada Emergência de Saúde Pública de Preocupação Global pela OMS no dia 30 de janeiro de 2020, após 82 pessoas terem testado positivo fora do território chinês.⁵² Até o dia 15 de novembro, mais de 54 milhões de pessoas foram infectadas em todo o mundo e 1.312.356 milhão morreram segundo o centro de pesquisa da Universidade de John Hopkins nos Estados Unidos. Depois dos EUA, os países mais afetados são a Índia, Brasil, França, Rússia e Espanha⁵³. Em África, quase 2 milhões de casos e 47.104 mil mortes foram reportadas de acordo com dados levantados pela União Africana. Os países do continente em estado mais crítico são a África do Sul com 749.182 mil casos e 20.206 mil mortes, seguida do Marrocos, Egito, Etiópia, Tunísia e Líbia⁵⁴ - números subestimados pela falta de testes, em grande parte concentrados na África do Sul. Na primeira semana de novembro de 2020, o continente africano registrou um aumento de 13% nos contágios e 18% de óbitos, apontando para o início de uma nova curva, que havia se atenuado em meados de setembro⁵⁵.

Ainda assim e apesar da infraestrutura precária de saúde, a taxa de mortes per capita em África é baixa quando comparada com outras partes do mundo. A OMS alega que isso se deve à população relativamente jovem, mais de 60% inferior a 25 anos, baixa incidência de fatores de risco como obesidade e diabetes do tipo 2, possível imunidade proveniente de outras

⁵¹ AidData.

⁵² BBC. “Coronavirus: What did China do about early outbreak?” Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-52573137>. Acedido em 15/08/2020.

⁵³ John Hopkins. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em: 30/10/2020.

⁵⁴ African Union. Disponível em: <<https://africacdc.org/covid-19/>>. Acesso em: 30/10/2020.

⁵⁵ BBC. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-africa-53181555>>. Acesso em: 15/11/2020.

doenças caudas pelo coronavírus, menor índice de viagens e habitações ao ar livre⁵⁶. Para além dos dados estatísticos da crise humanitária, os países em desenvolvimento são os mais afetados do ponto de vista social e econômico, tendo maior dificuldade para se recuperarem da recessão que se instaura.

No âmbito social, a pandemia vem ameaçando o cumprimento da Agenda 2030 e aumento do IDH mundial, que deve declinar pela primeira vez desde a sua criação em 1990. Primeiro, entre 71 a 100 milhões de pessoas devem ser impelidas para a linha da extrema pobreza, pondo em xeque as metas 1, 2 e 10 dos ODS⁵⁷, com o pior cenário previsto em caso de manutenção ou reintrodução das medidas de *lockdown* (o que vem acontecendo no segundo semestre de 2020). As regiões mais afetadas são o Sul da Ásia e a África sub-saariana, enquanto na América Latina os países mais acometidos o Brasil, Colômbia e Equador respectivamente. Segundo, a crise do Covid-19 vem contribuindo para aumentar as desigualdades de gênero (referente a meta 5 dos ODS) por dois motivos centrais: as mulheres correm maior risco de ficarem sem renda durante pandemia por ocuparem maior parte dos empregos informais (72,3%) e, como as crianças deixaram de frequentar as escolas, elas passaram a se submeter a uma maior carga de trabalho não remunerado em casa. Terceiro, o direito a uma educação de qualidade (meta 4) é lesado devido às desigualdades tecnológicas, o que dificulta um ensino à distância universal e contribui para o aumento da evasão escolar. No segundo quadrimestre de 2020, 86% das crianças do ensino primário em países em desenvolvimento deixaram as escolas (CCSA, 2020).

Por outro lado, em uma perspectiva econômica, a pandemia vem estimulando a pior contração econômica desde a Grande Depressão de 1929. É previsto uma redução do PIB mundial de 5.2% a 8% em 2020 e 4.2% em 2021, com diminuição de 2.7% no Sul da Ásia, 2.8% na África Subsaariana, 4.2% no Oriente Médio e Norte da África e 7.2% na América Latina para 2020⁵⁸. Um dos motivos foi a redução da capacidade de exportação face às medidas sanitárias de contenção do covid-19, com 85 países e territórios aduaneiros introduzindo algum tipo de proibição de exportação até maio de 2020. Além disso, os países em desenvolvimento são mais vulneráveis à crise por possuírem matrizes de investimento e exportação menos diversificadas - a América Latina, Caribe e África dependem essencialmente da exportação de

⁵⁶ BBC. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-africa-53181555>>. Acesso em: 15/11/2020.

⁵⁷ A meta 1 diz respeito à erradicação da pobreza, enquanto a meta 2 à fome zero e agricultura sustentável e a 10 à redução das desigualdades. Ver em Agenda 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em 10/10/2020.

⁵⁸

World Bank. Disponível em <<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world>>. Acesso em 10/10/2020.

commodities, enquanto a Ásia de indústrias intensivas de cadeias de valor global (CCSA, 2020). Estimativas prevêem que a crise pode estimular uma perda nas exportações de cadeias de valores globais de até até \$50 bilhões⁵⁹.

Os países em desenvolvimento também são mais impactados no que tange à concessão de créditos, que permaneceu estável durante os primeiros meses de pandemia, aos fluxos de investimento direto estrangeiro, que deve reduzir de 30 a 45% em 2020⁶⁰(CCSA, 2020, pp. 25) e as remessas de emigrantes, com redução prevista de 20% para o mesmo período⁶¹. Acrescido a isto, a dívida das economias em desenvolvimento deve aumentar conforme estas forem respondendo às demandas da crise; entre 2010 e 2019, o débito mundial aumentou de 20% do PIB para 108%, excluindo a China do cálculo, devendo crescer ainda mais a partir de 2020.⁶² O FMI já se comprometeu com empréstimo de \$250 bilhões, um quarto da sua capacidade de financiamento⁶³, enquanto o G20⁶⁴ anunciou suspender a dívida pública dos 77 países menos desenvolvidos do globo⁶⁵.

4.2 De que necessitarão os países em desenvolvimento durante e pós-pandemia?

De acordo com estimativas do FMI e do Banco Mundial, só a África Subsaariana necessitará de \$114 bilhões para combater a crise do Covid-19 em 2020 e, segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED), \$2 a 3 trilhões para os próximos dois anos (Poel, 2020, pp. 2).

⁵⁹ UNCTAD (2020), Coronavirus Outbreak Has Cost Global Value Chains \$50 Billion in Exports, United Nations Conference on Trade and Development, <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2297>, Apud OECD (2020).

⁶⁰ Antes da pandemia, a UNCTAD já tinha previsto fluxo de IDE estagnado no mundo todo (-3% em 2020 e 1% em 2021), como resultado das tensões comerciais e políticas e incerteza macroeconômica, tendo piorado consideravelmente com a crise do COVID-19 (CCSA, 2020).

⁶¹ Ratha, D. et al. (2020). “COVID-19 through a migration lens”, Migration and Development Brief. No. 32, World Bank, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/989721587512418006/COVID-19-Crisis-Througha-Migration-Lens>, Apud OECD (2020).

⁶² IMF. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/06/COVID19-and-debt-in-developing-economies-kose.htm>>. Acesso em 10/10/2020.

⁶³ IMF. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>>. Acesso em 10/10/2020.

⁶⁴ Grupo das 20 maiores economias do mundo: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Itália, Índia, Indonésia, Japão, México, Coreia do Sul, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos e União Europeia. Ver European Commission. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/international-organisations/g20_en>. Acesso 10/10/2020.

⁶⁵ OECD. Disponível em: <<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/a-debt-standstill-for-the-poorest-countries-how-much-is-at-stake-462eabd8/>>. Acesso em 10/10/2020.

Tendo em vista os problemas supracitados, em um primeiro momento, os países em desenvolvimento necessitarão de ajuda humanitária, como equipes médicas, hospitais de campanha, remédios, equipamentos médicos, como máscaras e tubos de respiração, e vacinação em massa contra a Covid-19 uma vez lançado o antídoto. Além disso, faz-se necessário o investimento em infraestrutura social voltada para à área da saúde, como para a criação de novos leitos e unidades de terapia intensiva para o tratamento de pacientes em estado grave. A assistência técnica para preparar governos e equipes médicas locais para uma futura campanha de vacinação em massa, assim como outras demandas imediatas, também será de suma importância. Por outro lado, com o objetivo de universalizar o ensino à distância, bem como para diminuir a evasão escolar e aumentar o IDH, é crucial apoiar programas do governo que visem o acesso equitável às tecnologias da informação. Segundo estimativas de 2018, é necessário \$100 bilhões para diminuir a lacuna de acesso à internet nos países de baixa e média renda (CCSA, 2020). O alívio do débito também é importante neste momento, mas é preciso evitar a simples suspensão dos pagamentos, uma vez que estes se acumularão e deverão, hora ou outra, serem pagos pelos países endividados.

Em um segundo momento, em que se devem circunscrever as políticas de desenvolvimento a médio prazo, é preciso se ater às medidas de transformação estrutural das economias em desenvolvimento. Como mencionado, as economias exportadoras de commodities ou outros produtos de baixo valor agregado são altamente vulneráveis às crises sistêmicas, além disso, como defendia Singer⁶⁶, o preço destes tendem a ser depreciados no comércio internacional frente aos produtos industrializados com alto valor tecnológico. Com isso, é preciso que tanto a cooperação dos países CAD quanto a chinesa possam contribuir para corrigir distorções históricas, financiando projetos de industrialização e infraestrutura, como a construção de ZEEs e rede ferroviária e portuária para reduzir os estrangulamentos econômicos e facilitar o escoamento da produção. Em outras palavras, para gerar empregos e fortalecer o comércio mundial deste países, é crucial a transição de uma economia agrária para uma economia industrial⁶⁷, assente em inovação tecnológica e investimento em capital humano. Também é importante que a cooperação internacional apoie processos de integração regional e continental como a ACCLA, ainda em fase inicial de implementação, ambos tendo como

⁶⁶ Singer, H.W. (1950): The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, no. 2.

⁶⁷ Como defendia Arthur Lewis, apenas uma economia industrial é capaz de absorver a mão-de-obra ociosa do campo, gerar emprego e aumentar a renda do país. Ver Lewis, W.A. (1954), *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, The Manchester School of Economic and Social, V. 22, pp. 139-191.

potencial aumentar o comércio intra-regional e estimular o crescimento econômico e a redução da pobreza em África (Economic Commission for Africa, 2012).

As iniciativas citadas acima têm como finalidade tornar os países em desenvolvimento autossustentáveis, capazes de no futuro lidar com problemas sistêmicos e internos de caráter sanitário, educacional, econômico, entre outros.

4.3 A cooperação CAD/OCDE e chinesa pós-pandemia: Perspectivas e desafios

Em época de crise, as fontes de financiamento privado, como o investimento direto estrangeiro e a remessa de emigrantes, tendem a reduzir consideravelmente nos países em desenvolvimento – diferente do fluxo da Ajuda Pública para o Desenvolvimento, considerada como “a fonte externa mais segura” e resiliente às crises econômicas (OCDE, 2020, pp 3) . De acordo com a OCDE (2020), a APD continuou crescendo mesmo após as crises do petróleo na década de 70, do débito internacional em 80 e da crise financeira em 2008, com única exceção entre 2011 e 2012, quando sentiu-se o impacto atrasado da última recessão. Dessa forma, o CAD reconhece a necessidade de aumentar a ajuda face a crise do Covid-19, prometendo “se esforçar para proteger o orçamento da APD” (OECD, 2020, pp. 9). Caso isso não aconteça, outros dois cenários são previstos: (I) estabilização, em que a relação APD/PIB dos doadores crescerá apenas 0,03% e (II) redução do orçamento de 2020 em até \$14 bilhões (OECD, 2020, pp. 16). Para Poel (2020), o CAD não deve se contentar com a primeira alternativa, o que seria uma “uma notável falta de ambição” (pp.12), defendendo, portanto, o aumento da APD para níveis já comprometidos no passado (acréscimo de \$200 bilhões ao orçamento previsto, uma vez atingido a meta de 0.7% APD/PIB).

Até o dia 30 de abril de 2020, com base nos dados disponibilizados, os doadores CAD tinham se comprometido com um montante de mais de \$22 bilhões, cerca de 20% da APD total de 2019, sendo a União Europeia a maior doadora (€16 bilhões), seguida da França (€1.2 bilhão), Alemanha (€1.15 bilhão), EUA (\$1 bilhão), Reino Unido (£744 milhões) e Japão (\$769 milhões) (Poel, 2020, pp. 5). Ainda é difícil saber se esse montante se trata de verba adicional ou se faz parte dos recursos aprovados para o orçamento de 2020. Levando em consideração a segunda alternativa, é possível que programas e projetos antigos estejam sendo reformulados para atender a demanda da pandemia ou que os recursos utilizados façam parte dos ‘fundos não destinados’ previstos para 2020. Além disso, o recurso tem sido destinado a áreas que não se

encaixam propriamente à definição de APD como: apoio à balança de pagamentos, apoio comercial e ajuda ao setor privado (Poel, 2020). Para Poel (2020), o montante de \$ 22 bilhões ainda está longe de ser o que países em desenvolvimento necessitam no momento.

Em seu relatório, a OCDE alega que a resposta imediata dos doadores CAD ao Covid-19 tem vindo em forma de apoio aos sistemas de saúde, ajuda humanitária e segurança alimentar e acredita que os financiamentos anteriores do CAD à área da saúde têm sido de suma importância para o combate à pandemia. A médio prazo, a organização diz priorizar a realização de diagnósticos e o fornecimento de vacinas aos países mais pobres com sistemas de saúde debilitados, além de apoiar países em desenvolvimento no combate aos efeitos econômicos, sociais e políticos da crise (OECD, 2020). Já no dia 4 de maio de 2020, a presidente da Comissão da União Europeia, Ursula von der Leyen, lançou uma Resposta Global ao Coronavírus (*The Coronavirus Global Response*) a fim de universalizar o acesso aos testes, tratamentos e vacinas contra a Covid-19, além de apoiar a recuperação econômica de países considerados frágeis. Nele, doadores CAD e não-CAD e organizações multilaterais, filantrópicas e privadas levantaram conjuntamente € 15.9 bilhões, dos quais maioria (€11.9 bilhões) partiram dos estados membros da UE, da Comissão da UE e do Banco de Investimento Europeu⁶⁸.

A Europa é o continente que mais investe e comercializa com África, sendo responsável por 42% de todo investimento direto estrangeiro e 36% do comércio africano entre 2010 e 2019. Dessa forma, acredita-se que a Covid-19 possa apresentar “uma oportunidade única para a África e a Europa levarem sua relação a um novo nível e desenvolverem uma parceria mais forte” (pp. 7). Destacam-se três frentes principais: (i) o co-investimento em cadeias de valor global, (ii) apoio à integração regional africana e (iii) incentivo a um crescimento verde. Nesse sentido, (i) com as cadeias de abastecimento global sendo prejudicadas ao longo da pandemia, África pode vir a fornecer redes alternativas, atraindo investimento europeu em infraestrutura, como zonas econômicas especiais (SEE) ou zonas de processamento de exportação (ZPE). (ii) Já a integração regional deve aumentar o volume comercial intra-africano entre \$50 a 70 bilhões em 2040, o que, por consequência, fortalecerá o comércio com o continente europeu. (iii) Por fim, a Europa deve apoiar as economias africanas a reduzirem a dependência dos combustíveis fósseis e acelerar, assim, a adoção de energias renováveis. Estima-se que a

⁶⁸ OECD. Disponível em: <<http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/blended-finance-principles/>>. Acesso em 17/10/2020.

adaptação às mudanças climáticas em África custará \$50 bilhões por ano até 2050 (EurAfrican Forum e Boston Consulting Group, 2020).

Já o futuro da cooperação internacional dos EUA permanece incerta com a vitória do democrata Joe Biden em novembro de 2020. Desde a queda do muro de Berlim, África deixou de ser uma região estratégica para os EUA, vindo a mudar recentemente com a gestão Trump, ávida por fazer frente à Iniciativa da Nova Rota da Seda e a presença chinesa na região. Em detrimento das políticas de ajuda e missões de paz da ONU, Trump sancionou em 2018 a regularização da Corporação Internacional de Desenvolvimento Financeiro (Bassou, 2019) – agência do governo responsável por gerir os investimentos privados nos países em desenvolvimentos, montante que em África já chega aos \$8 bilhões. Apesar de reconhecer as necessidades imediatas impostas pela crise do Covid-19, Robert O'Brien, Conselheiro de Segurança Nacional dos EUA, afirmou na Conferência *Investing in Africa's Future* em 2020 que “a iniciativa privada é o caminho mais seguro para o desenvolvimento sustentável” e que o investimento direto estrangeiro “tem feito mais bem ao mundo do que a ajuda humanitária” (Wemer, 2020).

O caso da União Europeia e dos EUA acima mencionados vem antecipando algumas tendências que a crise do Covid-19 impõem à relação de ajuda dos doadores CAD/ OCDE. São essas a diminuição da concessionalidade dos empréstimos (inferior ao estipulado de 10% a 45%), fortalecimento do *blended finance* ou financiamento misto (abordagem que visa atrair capital privado para projetos de desenvolvimento, proporcionando retorno financeiro aos investidores)⁶⁹ e a ideia de benefício-mútuo, em que se reconhece que a ajuda internacional favorece tanto receptores quanto doadores (Poel, 2020) – um contraponto à ‘visão paternalista’ que carregam os países CAD desde a sua criação.

Embora a maior parte do orçamento da ajuda para arrefecer as consequências imediatas do Covid-19 esteja partindo dos doadores CAD, em especial da União Europeia, não há como ignorar a liderança da China frente à pandemia nos primeiros meses de 2020. Após controlar de forma eficiente o primeiro pico da doença em março de 2020⁷⁰, passou a compartilhar a sua experiência na administração de crises, expandiu sua capacidade industrial para a produção de máscaras e proveu assistência técnica e equipamentos médicos a países parceiros – enquanto o Ocidente tentava articular as primeiras respostas à crise. O marco desta ação foi quando a China socorreu a Itália, país mais afetado naquele momento, com o envio de 300 médicos para

⁶⁹ European Union. Disponível em: <https://global-response.europa.eu/index_en> e <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1216>. Acesso em 17/10/2020.

⁷⁰ Worldometer. “China”. <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/china/>. Acedido em 15/08/2020.

trabalhar nas unidades de tratamento intensivo (Len, 2020, pp.21) após a União Europeia negligenciar pedidos de ajuda ao país europeu⁷¹.

Pequim também passou a liderar respostas regionais no Sudeste Asiático, além de ter prometido construir o primeiro centro de controle de doenças da África, em Adis Abeba, com base na sede da União Africana (UA) (Len, 2020). Ademais, anunciou o estabelecimento de um fundo especial de \$283 milhões de combate ao Covid-19 e o fornecimento de máscaras, roupas protetoras e ventiladores a mais de 150 países e organizações internacionais. Quando os Estados Unidos anunciava a saída da OMS e corte de verbas, a China doou \$20 milhões à organização, tendo prometido a concessão de mais \$30 milhões⁷². Esse desencadear de acontecimentos faz com que Pequim venha afirmando “sua reivindicação ao status de superpotência em uma ordem mundial bipolar em evolução” (Len, 2020, pp.19).

Desde 2003, os recursos da cooperação chinesa destinada ao setor da saúde vêm crescendo a uma taxa anual de 121%, embora se parta de uma base inicial muito baixa (Husain e Bloom, 2020, pp.4). O financiamento é destinado, em primeira instância, à construção de instalações de saúde, ao envio de equipes médicas, doação de remédios e equipamentos e à atividades de controle da malária. Já nos últimos anos, o engajamento vem se diversificando para o treinamento de equipes médicas e incentivo a centros de pesquisa e prevenção, tal como a promessa de construção do Centro Africano para Controle e Prevenção de Doenças (CDC) e cinco subcentros regionais no Quênia⁷³. Nos Planos de Ação da FOCAC, a China vem, constantemente, estabelecendo o compromisso de promover cooperação sanitária com os países africanos, como o sub-Fórum de Desenvolvimento da Saúde China-África em 2015 (Husain e Bloom, 2020). Já em 2017, Pequim lançou a Iniciativa *Health Silk Road* como um componente da Nova Rota da Seda, engajando-se como um ator importante nas questões de saúde global (Len, 2020).

Após a pandemia, Pequim continuará estreitando relações com países parceiros na área da saúde, no que concerne recursos afetados e a complexificação dos projetos (como centros de pesquisas). O mesmo deve acontecer com outras áreas sociais, como redução da pobreza e educação, e contribuição para a implementação da Agenda 2030 - setores e objetivos chaves dos doadores tradicionais. Não obstante, o investimento em infraestrutura de transportes, no

⁷¹ The Guardian. “Italy criticises EU for being slow to help over coronavirus epidemic”. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/11/italy-criticises-eu-being-slow-help-coronavirus-epidemic>. Acedido em 15/08/2020.

⁷² CIDCA. “China to expand COVID-19 cooperation special fund, says envoy at global pledging event”. Disponível em: http://en.cidca.gov.cn/2020-05/06/c_484173.htm. Acedido em 15/08/2020.

⁷³ KBC Channel. “African Center for Disease Prevention and Control to be built in Kenya”. Disponível em: <https://www.kbc.co.ke/kenya-to-host-african-center-for-disease-prevention-and-control/>. Acesso em 17/08/2020

setor energético e em industrialização, continuarão sendo as prioridades do governo chinês. Contudo, para aumentar a eficácia dos seus projetos em torno da Nova Rota da Seda e prestar contas sobre a sua ajuda na contenção da crise do Covid-19, a China precisa aprender algumas lições com os países CAD, precisamente no que tange o seu sistema de administração da ajuda - altamente institucionalizado, transparente, bem estruturado e orientado para resultados.

Primeiro, é preciso o quanto antes divulgar os dados da sua cooperação internacional, de forma desagregada, através de relatórios periódicos - de preferência anualmente, assim como faz a OCDE. Segundo, a CIDCA deve gozar de maior independência e recursos próprios para a implementação de seus projetos - ainda a cargo dos mais de vinte órgãos circunscritas no antigo sistema interministerial liderado pelo MOFCOM (Kitano, 2018). Por fim, Pequim deve consolidar um sistema de Monitoramento e Avaliação para aferir e aumentar a eficácia dos seus projetos de ajuda. Rudyak (2019) ressalta que a CIDCA possui um corpo administrativo pequeno, 100 pessoas frente aos mais de 1.100 especialistas da Agência Internacional de Cooperação Alemã (GIZ), e sugere que a agência chinesa deve criar parcerias com organizações qualificadas como a GIZ para, paralelamente, construir um sistema próprio de M&A.

Em relação à transparência, Brautigam (2009, pp.168) sugeriu que seria muito provável que a cooperação chinesa começaria a divulgar os dados da sua cooperação com base nos conceitos da OCDE, assim como fez Taiwan e a Coreia do Sul e que hoje integra o CAD. Onze anos depois da publicação do seu livro, isso ainda não aconteceu de forma sistemática a não ser pelo dois *White Papers* sobre Ajuda Internacional, divulgados em 2011 e 2014 após a Agenda de Busan, que pretendia melhorar a coordenação do sistema de ajuda internacional.

Pessoalmente, acredito que a CIDCA deva publicar informações desagregadas de acordo com os seus princípios e, ao mesmo tempo, com as definições de APD e OFO da OCDE Para Lin e Wang (2017), a ajuda chinesa deveria também abranger os investimentos em fundos soberanos. Isso facilitaria os estudos da comunidade acadêmica de efeito comparativo e evitariam especulações de governos ocidentais e dos media, que constantemente depreciam os esforços de desenvolvimento empreendidos por Pequim. Já no que concerne à definição de regras de M&A, Besharati (2019) acredita que esta deveria ser articulada entre a cooperação Sul-Sul, embora reconheça que a pluralidade institucional, político-econômica e o nível de desenvolvimento do grupo dificulte a empreitada. Na minha opinião, a China não deve esperar por uma articulação com o Sul Global para definir regras, conceitos e divulgar relatórios (tal como faz os doadores oficiais dentro do CAD/OCDE), mas reconheço que os esforços devam permanecer.

5. CONCLUSÃO

A cooperação chinesa precisa consolidar o seu sistema de administração da ajuda para melhor enfrentar os desafios impostos pela crise do Covid-19, devendo extrair lições dos quase 60 anos de institucionalização e afetação de ajuda internacional do CAD/OCDE. No entanto, é válido ressaltar que isso não significa que doadores tradicionais melhor atendem aos interesses dos países em desenvolvimento apenas por possuírem um sistema bem-estruturado. Significa, na verdade, que os projetos servem aos objetivos de desenvolvimento circunscritos em uma agenda neoliberal, em vigor desde a década de 80 e encarnada em diversas facetas: ‘condicionalidade’, ‘seletividade’, ‘boa governança’, ‘redução da pobreza’ etc - valores estes que minam a importância do Estado na promoção de um desenvolvimento estrutural, sendo duramente criticados por estudiosos ao redor do mundo (Ghosh, 2005; Chang, 2010; Sindzingre, 2015).

Conforme esta dissertação mostrou, a crise do Covid-19 vem acelerando mudanças que já estavam em curso na agenda dos doadores oficiais como: afetação de empréstimos menos concessionais, financiamento misto, investimento em cadeias de valor em África e adesão ao conceito de benefício mútuo. Apesar disso, países CAD deverão continuar apoiando políticas de boa governança e redução da pobreza no mundo pós-pandemia. Por outro lado, a condução da China frente à crise vem afirmando a “sua reivindicação ao status de superpotência em uma ordem mundial bipolar em evolução” (Len, 2020, pp.19). Pequim continuará estreitando a sua relação com países parceiros no setor da saúde, não apenas fornecendo materiais médicos, como investindo em centros de pesquisa. Já uma vez contidos os efeitos mais funestos da pandemia, os investimentos em infraestrutura e industrialização circunscritos na Nova Rota da Seda continuarão a todo vapor.

Espera-se, assim, que a crise do Covid-19 seja um maior estímulo para uma nova forma de pensar e praticar ajuda por parte de ambos os atores. Reitera-se a necessidade de apoiar políticas de Estado como incentivo industrial, investimento em infraestrutura, capital humano e inovação tecnológica, junto aos desafios do século: crescimento econômico sustentável, combate às alterações climáticas, redução da pobreza em toda as suas formas, igualdade racial e de gênero.

REFERÊNCIAS

- AIDDATA. Disponível em: <<https://www.aiddata.org/china-official-finance>>. Acesso em: 24/07/2020.
- AIPING, Z.; ZHAN, S. (2018). Origin, Achievements, and Prospects of the Forum on China-Africa Cooperation. *China International Studies*, 77, 88-108.
- ALI, M., BANKS, G., PARSONS, N. (2015). Why Donors Give Aid and to Whom? A Critique of the Historical and Contemporary Aid Allocation Regime. *The Dialogue*, 10(2), 116-131.
- ALTMAN, M. (2011). *Contextual Development Economics. A Holistic Approach to the Understanding of Economic Activity in Low-Income Countries*, New York, Springer, 93-116.
- AMARO, R. (2003). Desenvolvimento: um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, 4, 35-70.
- ARNDT, C.; JONES, S.; TARP, F. (2010). Aid, growth, and development: Have we come full circle?, *Journal of Globalization and Development*, 1(2), 1-27.
- AYERS, A. (2013). Beyond Myths, Lies and Stereotypes: The Political Economy of a New Scramble for Africa. *New Political Economy*, 18(2), 227-257.
- BESHARATI, N. (2019). Measuring Effectiveness of South-South Cooperation, *Southern Voice*, 52, 9-40.
- BOSCHINI, A.; OLOFSGÅRD, A. (2007). Foreign aid: An instrument for fighting communism?, *The Journal of Development Studies*, 43(4), 622-648.
- BASSOU, A (2019). Spelling the end of Washington's leniency with Beijing The United States' return to Africa, *Policy Center for the New South*, 4, 1-8.
- BRACHO, G.; GRIMM, S. (2016). *The Fragmentation of Aid Concepts, Measurements and Implications for Development Cooperation. South-South Cooperation and Fragmentation: A non-issue?*, Palgrave Macmillan, 121-134.
- BRAUTIGAM, D. (2009). *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

BRAUTIGAM, D. (2011, a). Aid 'with Chinese Characteristics': Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet The OECD-DAC Aid Regime. *Journal of International Development*, 23, 752–764.

BRAUTIGAM, D. (2011, b). Chinese Development Aid in Africa: What, where, why, and how much?, 203-222, Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2013609>>.

CHANG, H. J. (2010). Hamlet without the Prince of Denmark: How Development Has Disappeared from Today's 'Development' Discourse'. In: Khan, S. and Christiansen, J., *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*, Abingdon, Routledge, pp. 47–58.

CHENG, C. (2019). The Logic Behind China's Foreign Aid Agency. *Carnegie Endowment for International Peace*, Disponível em: <<https://carnegieendowment.org/2019/05/21/logic-behind-china-s-foreign-aid-agency-pub-79154>>.

CHOROŚ-MROZOWSKA, D. (2019). Global and Regional Consequences of the Chinese Belt and Road Initiative. *Research Papers of Wrocław University of Economics*, 63(6), 9-21.

CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. (2011). The OECD and phases in the international political economy, 1961-2011. *Review of International Political Economy*, 18(5), 552-569.

CUI, L.; SONG, M. (2019). Economic evaluation of the Belt and Road Initiative from an unimpeded trade perspective. *International Journal of Logistics Research and Applications*, 22 (1), 25-46.

CYPHER, J. (2009). The initial structural transformation: Initiating the industrialization process. In: Cypher, James M. and Dietz, James L. (2009), *The Process of Economic Development*, Third Edition, London, Routledge, pp. 271-307.

DEYCH, T. (2019). China in Africa: A Case of Neo-colonialism or a Win-win Strategy? *Outlines of Global Transformations*, 63–82.

DOLLAR, D.; LEVIN, V. (2004). Increasing selectivity of foreign aid, 1984-2002, *World Bank Policy Research*, 1-33.

DOORNBOS, M. (2001). 'Good Governance': The Rise and Decline of a Policy Metaphor? *Journal of Development Studies*, 37(60), 93-108.

DREHER, A.; FUCHS, A.; PARKS, B. STRANGE, A.; TIERNEY, M. (2018). Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other Forms of State Financing from China to Africa. *International Studies Quarterly*, 62, 182–194.

ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (2012). *Assessing Regional Integration in Africa V: towards a continental free trade area, customs union and common market*. Addis Ababa. UN. ECA. Disponible em: <<http://hdl.handle.net/10855/22110>>.

EURAFRICAN FORUM; BOSTON CONSULTING GROUP (2020). *Africa and Europe in a COVID-19 World: in search of common ground*. Boston Consulting Group.

FUKUDA-PARR. S. (2003). The human development paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities. *Feminist Economics*, 9(2-3), 301-317.

FOCAC. *Beijing Action Plan*, Disponible em: <<https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t157833.htm>>.

FOCAC. *Addis Ababa Action Plan (2004 - 2006)*, Disponible em: <<https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t157710.htm>>.

FOCAC. *Johannesburg Action Plan (2006 - 2008)*, Disponible em: <<https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t280369.htm>>.

FOCAC. *Beijing Action Plan (2019 - 2021)*, Disponible em: <http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/t1594297.htm>.

GALCHU, J. (2016). The Beijing consensus versus the Washington consensus: The dilemma of Chinese engagement in Africa. *African Journal of Political Science and International Relations*, 12(1), 1-9.

HANSEN, H.; TARP, F. (2000). Aid effectiveness disputed. *Journal of International Development*, 12, 375-398.

HERMES, N.; LENSINK, R. (2001). Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm?, *Journal of Development Studies*, 37(6), 1-16.

HOLLIS, C.; ALAN, S. (1966). Foreign Assistance and Economic Development. *The American Economic Review*, 56(4), 679-733.

HOUT, W. (2007). The Netherlands and Aid Selectivity, 1998-2005: The Vicissitudes of a Policy Concept. In: Hoebink, P. (2007). *Netherlands Yearbook on International Cooperation 2007*, Assen, Van Gorcum, 146-70.

HULME, D.; FUKUDA-PARR, S. (2009). International Norm Dynamics and ‘The End of Poverty’: Understanding the Millennium Development Goals (MDGs). *Brooks World Poverty Institute*, 96, 2-38.

HUSAIN, L.; BLOOM, G. (2020). Understanding China’s growing involvement in global health and managing processes of change. *Globalization and Health*, 16(39), 1-10.

IN’AIRAT, M. (2014). Aid allocation, selectivity, and the quality of governance. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 19, 63-68.

KANBUR, R. (2006). The Economics of International Aid. In: KOLM, S.C *et al*, (ed.). *Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity*, New York: Elsevier B. 2, 1560-1585.

KITANO, N. (2018). *China’s Foreign Aid: Entering a New Stage*. *Asia-Pacific Review*, V. 25(1), pp. 90-111.

KITANO, N. (2019). Estimating China’s Foreign Aid: 2017-2018 Preliminary Figures. *JICA Research Institute*, 1-21.

KONINGS, J. (2018). Trade Impacts of the Belt and Road Initiative, *ING Economic & Financial Analysis*, 1-12.

LEIMGRUBER, M; SCHMELZER, M. (2017). From the Marshall Plan to Global Governance: Historical Transformations of the OEEC/OECD, 1948 to Present. In: Leimgruber M., Schmelzer, M. *The OECD and the International Political Economy Since 1948*, Palgrave Macmillan, 23-61.

LEN, I (2020). The Making of a Superpower China’s Use of Crises to Deepen and Extend Power and Influence in Europe and the World, *Quarterly Journal*, 3(1), 19-30.

LIN, J.; WANG, Y. (2017). Development beyond aid: Utilizing comparative advantage in the Belt and Road Initiative to achieve win-win, *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 1(2), 149-167.

- MASAKI, T. (2016). Coups d'Etat and Foreign Aid, *World Development*, 79, 51-68.
- MAXWELL, S. (2003). Heaven or Hubris: Reflections on the New 'New Poverty Agenda'. *Development Policy Review*, 21 (1), 5-25.
- MTHEMBU, P. (2016). Reflecting on the Johannesburg Summit of the Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC): Where to from here?, *Institute for Global Dialogue*, 125, 1-7.
- OECD (2020). *Development Co-operation Profiles*. OECD Publishing, Paris.
- OHASHI, H. (2018). The Belt and Road Initiative (BRI) in the context of China's opening-up policy, *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 7(2), 85-103.
- PAGE, J., NEWMAN C. (2017). Industrial clusters. The case for Special Economic Zones in Africa, *UNU-WIDER*, 15, 1-28.
- POEL, J. (2020). Covid-19 and Official Development Assistance: Current issues and challenges, *EURODAD*, Disponível em <https://www.eurodad.org/covid19_oda_challenges>.
- QUADIR, F. (2013). Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*, 34(2), 321-338.
- REFINITIV (2019). BRI Connect: An Initiative in Numbers, Disponível em: <https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en_us/documents/reports/belt-and-road-initiative-in-numbers-issue-2.pdf>.
- RUDYAK, M. (2019). The ins and outs of China's International Development Agency. *Carnegie Endowment for International Peace*, 1-8.
- SHELTON, G. (2016). The FOCAC Process and Sino-African Strategic Partnership, *China Quarterly of International Strategic Studies*, 2(2), 259-276.
- SINDZINGRE, A. (2015). Whatever Inconsistencies and Effects? Explaining the Resilience of the Policy Reforms Applied to Developing Countries, *Forum for Social Economics*, 44(2), 159-178.

SONG, W. (2015). Seeking new allies in Africa: China's policy towards Africa during the Cold War as reflected in the construction of the Tanzania–Zambia railway, *Journal of Modern Chinese History*, 9(1), 46-65.

STOREY, D.; BULLOCH, H; OVERTON, J. (2005). The poverty consensus: some limitations of the 'popular agenda', *Progress in Development Studies*, 5(1), 30-44.

CCSA (2020), *How Covid-19 is changing the world: a statistical perspective*, Volume II, Committee for the Coordination of Statistical Activities.

WAEYENBERGE, E. (2006). From Washington to Post-Washington Consensus. In: Sundaram, J; Fine, B, *The New Development Economics: After the Washington Consensus*. Nova Delhi: Tulika Books, 21 - 45.

WEMER, D. (2020). The US government makes its big push for investment in Africa. *Atlantic Council*, Disponível em: <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-us-government-makes-its-big-push-for-investment-in-africa/>>.

WINTERS, M.; MARTINEZ, G. (2015). The Role of Governance in Determining Foreign Aid Flow Composition, *World Development*, 66, 516-531.

WU, Y.; CHEN, C. (2019). The Impact of China's Outward Foreign Direct Investment on Trade Intensity with Belt and Road Countries, *Emerging Markets Finance and Trade*, 1-20.

ZHAO, J.; JING, Y. (2019). The governance of China's foreign aid system: Evolution and path dependence, *Public Administration and Development*, 39, 182-192.

ANEXOS

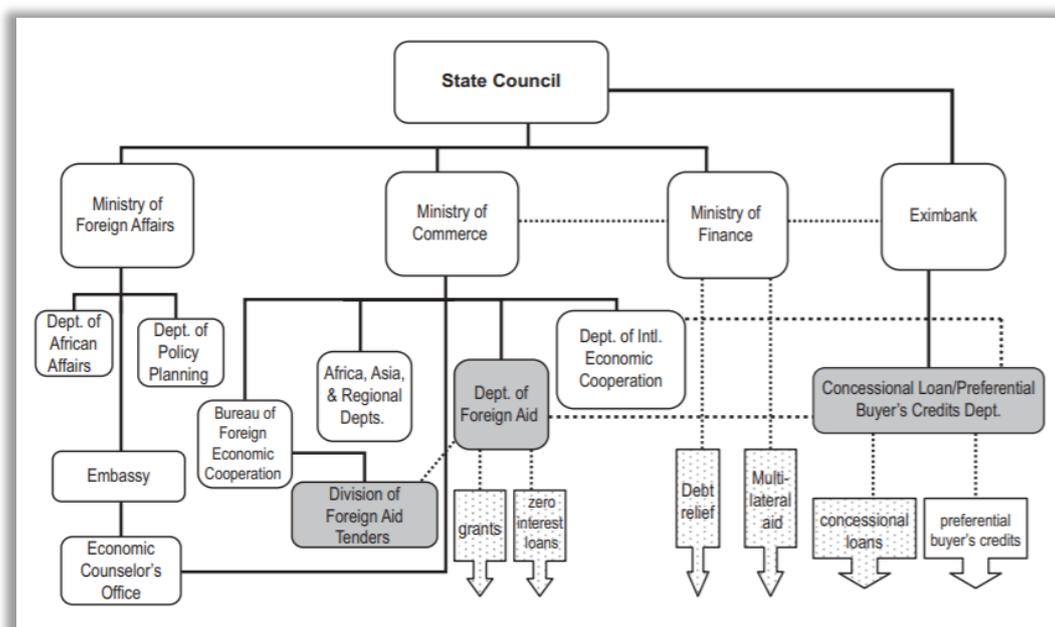
Anexo 1: Tabela comparativa entre princípios, conceitos e práticas da ajuda

CAD-OCDE e da China

	DOADORES CAD/OCDE	CHINA
DATA	O ano de 1961 marca a criação da OCDE e do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento.	Em 1949, a China lança o seu primeiro programa de ajuda à Coreia do Norte.
CONCEITO	A ajuda CAD se insere no conceito de APD definido pela OCDE: créditos concessionais e à juros zeros e subsídios; este representa a maior parte do financiamento CAD, 87% do orçamento total (OECD, 2020)	Tendo como parâmetro as definições da OCDE, a ajuda chinesa engloba: APD (exclui-se dessa conta O apoio aos refugiados nos países de acolhimento) + OFO (créditos não-concessionais, créditos para exportação, ajuda militar) + outros fluxos. Grande parte é em forma de créditos para exportação.
PRINCÍPIOS	O princípio da ajuda CAD muda de acordo com o contexto histórico-político-econômico: <ul style="list-style-type: none"> •1960-70: Crescimento econômico; •Anos 80: Programas de Ajuste e Estabilização; •Anos 90 – hoje: Boa governança, direitos humanos, redução da pobreza, capacity building etc. 	Não mudou, continua pautado nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica (1964) e na Conferência de Bandung (1955): igualdade e benefício mútuo, respeito à soberania, não-condicionalidade, promoção da independência, horizontalidade, cooperação voluntária, benefício mútuo, entre outros. Os princípios de horizontalidade e benefício mútuo passaram a ser questionados com a ascensão econômica da China.
SETORES PRIORITÁRIOS	<ul style="list-style-type: none"> •60-70: Setor produtivo; infraestrutura de transporte, agrícola e industrial; •Anos 80: Apoio ao 	Setor produtivo: inclui investimento em infraestrutura energética, de transportes, setor manufatureiro etc.

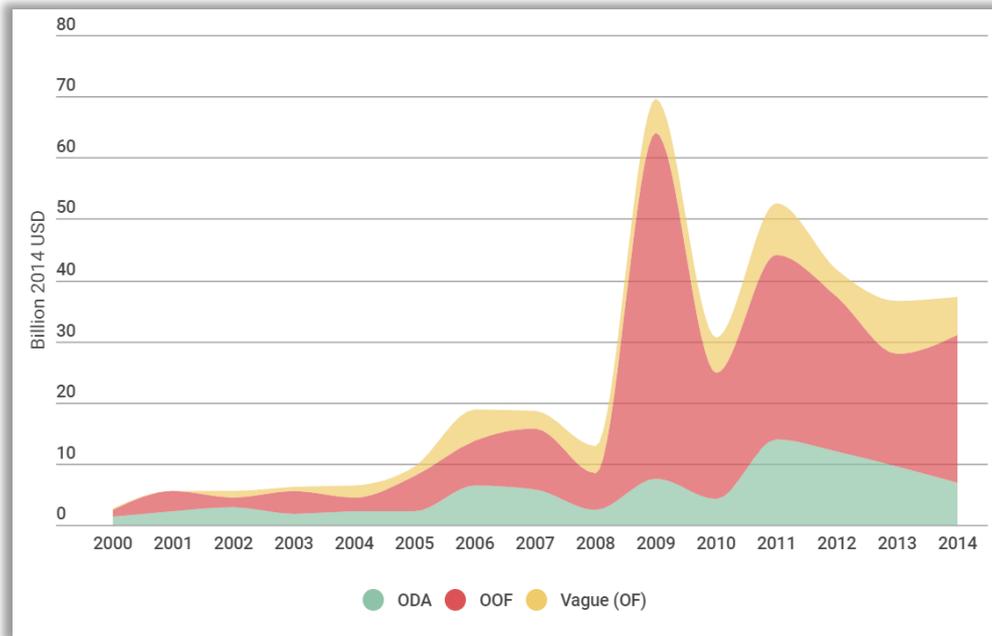
	<p>orçamento geral ou setorial;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anos 90 - hoje: Setor de infraestrutura social e ajuda humanitária. 	
<p>CANAIS DE FINANCIAMENTO</p>	<p>Majoritariamente via ajuda bilateral (73% de toda a APD dos países CAD). Os canais multilaterais mais acendidos são respectivamente a ONU, União Europeia e o Banco Mundial (OECD, 2020).</p>	<p>Majoritariamente via canal bilateral, com o suporte de bancos multilaterais de financiamento, principalmente do Exim e BDC.</p>

Anexo 2: Coordenação Interministerial da Cooperação Chinesa (1993 – 2018)



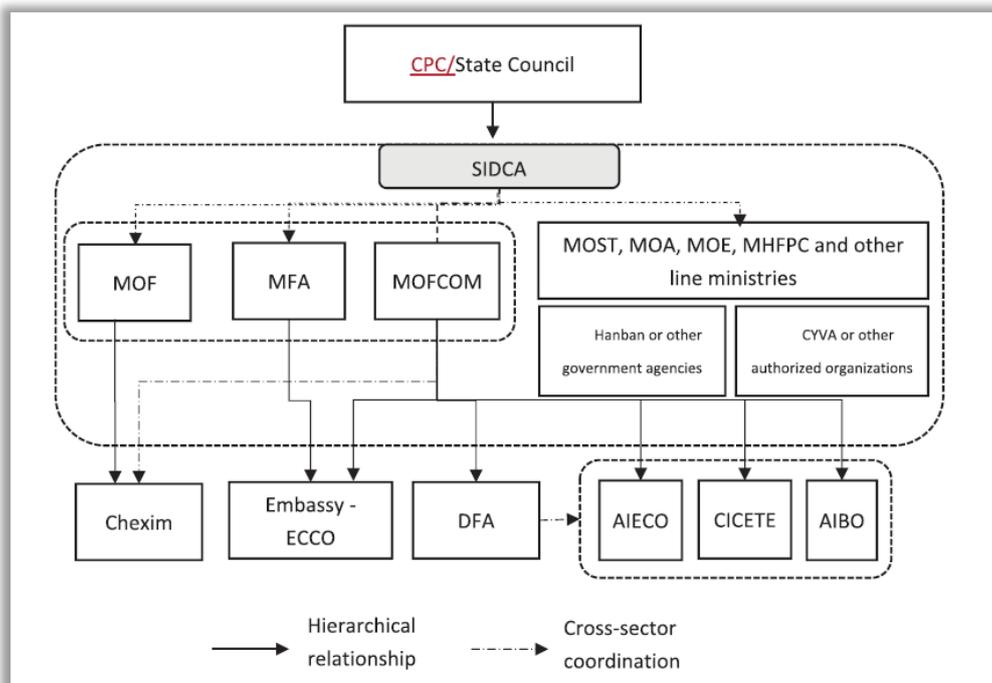
Fonte: Brautigam, 2009, pp.108.

*Anexo 3: Ajuda Chinesa em \$ bilhões entre 2000 e 2014:
Uma soma entre APD, OFO e fluxos vagos*



Fonte: AidData. Disponível em: <<https://www.aiddata.org/china-official-finance>>.

Anexo 4: A coordenação do Sistema de Ajuda Chinês com a criação da CIDCA (2018 – hoje)



Fonte: Zhao e Jing, 2019, pp. 139.