

A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação*

Pedro da Motta Veiga

Enquanto a África aprofundava sua integração à economia internacional, o Brasil efetuou, durante os dois governos Lula (2003/2010), uma ofensiva diplomática em direção àquele continente, na qual iniciativas propriamente políticas, de promoção comercial e de cooperação técnica e econômica tiveram papel relevante.

As motivações brasileiras para esta ofensiva são variadas e todas encontraram abrigo no discurso de política externa do governo Lula. A ênfase renovada na cooperação Sul-Sul como vetor prioritário de inserção internacional e de afirmação política do Brasil no cenário global e a promoção

de interesses econômicos e empresariais brasileiros (motivação que encontra ecos poderosos no pragmatismo econômico tradicional da política externa brasileira) estiveram entre as motivações explicitadas com maior frequência pelos principais atores de política no Brasil, a começar pelo Presidente. Mais recentemente, a necessidade de fortalecer a presença econômica brasileira em um continente onde a presença chinesa cresce rapidamente surgiu como nova *rationale* para a atuação da diplomacia brasileira na África, sem necessariamente deslocar as outras motivações, que continuam presentes na política africana do Brasil.

Pedro da Motta Veiga é diretor do Centro de estudos de Integração e Desenvolvimento.

* Este trabalho sintetiza elementos de análise e conclusões de três estudos desenvolvidos pelo Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento: Pedro Motta Veiga e Katarina Costa, "O Brasil frente à emergência da África: comércio e política comercial" (Texto Cindes N^o 24); Lídia Cabral, "Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios", (Texto Cindes N^o 26); e Katarina Costa e Roberto Iglecias, "O investimento direto brasileiro na África" (Texto Cindes N^o 27).

Este artigo pretende discutir e avaliar as implicações econômicas dessas iniciativas políticas, analisando, na segunda seção, a dimensão de comércio, na terceira seção, a de investimentos e na quarta seção, a de cooperação. A quinta e última seção apresenta as principais conclusões do trabalho.

COMÉRCIO

Desde 1995 até 2008 a integração da África à economia internacional através dos fluxos comerciais se aprofundou aceleradamente. As exportações totais do continente cresceram em torno de cinco vezes, aumentando a participação do continente nas exportações mundiais no período e contribuindo para quase duplicar a relação entre as exportações e o PIB regional. Esse crescimento é atribuível, em boa medida, ao aumento nos preços das *commodities*, que beneficiou fortemente os países exportadores de petróleo do continente, e à demanda crescente dos países emergentes, especialmente da China, e da própria África.

Tanto do lado das exportações quanto das importações, o acelerado crescimento dos fluxos ocorreu em associação com o deslocamento de parceiros comerciais tradicionais dos países africanos. Perderam relevância a União Europeia e os EUA e ganharam participação no comércio africano, além dos próprios países do continente, as grandes economias emergentes.

Entre estas, merece destaque a posição alcançada pela China. Em 2007/2009, a China tornou-se destino de mais de 8% das exportações e origem de 11% das importações africanas, como resultado do desempenho dos fluxos bilaterais durante a primeira década do século.

Enquanto a África aprofundava sua integração à economia internacional, o Brasil efetuiu, durante os dois governos Lula (2003/2010), uma ofensiva diplomática que tinha como um dos seus objetivos a expansão do comércio bilateral.

Não está claro até que ponto as iniciativas políticas do Brasil direcionadas à África impactaram o intercâmbio bilateral nos últimos anos. De um lado, o comércio bilateral cresceu, na década, a taxas superiores às observadas no comércio exterior brasileiro como um todo, o que levou a um aumento na importância relativa da África como parceiro comercial do Brasil. De outro, o padrão de comércio bilateral — fortemente concentrado em poucos países e produtos (neste caso, principalmente pelo lado das exportações africanas) — pouco se alterou na última década.

O comércio Brasil-África: fatos estilizados

De fato, o comércio do Brasil com a África é bastante concentrado geograficamente. Em 2008/2010, os três principais mercados de destino respondiam por 48% das exportações brasileiras, os

cinco primeiros por 68% e os dez primeiros por 85%. As exportações brasileiras dirigem-se, em grande medida, para alguns poucos países da África Ocidental, para o Norte da África e para a África do Sul. Estas mesmas regiões se destacam por seu peso nas importações brasileiras da África. No caso das importações, o maior parceiro do Brasil é a Região Ocidental, fornecedora de petróleo a partir, principalmente, da Nigéria e de Angola.

Em termos de composição setorial das exportações, chama a atenção o peso que têm, na pauta brasileira de exportação para a África, produtos manufaturados de origem agropecuária — que explica a predominância dos manufaturados na pauta do Brasil e diferencia a pauta bilateral da pauta global do Brasil. Açúcar, carnes, cereais e gorduras e óleos animais e vegetais responderam juntos por cerca de 44% das exportações bilaterais do Brasil, em 2008/2010. Há outros três produtos tipicamente manufaturados (capítulos 84, 85 e 87) que responderam, nos dois triênios, por cerca de 18% das exportações para a África. Do lado das importações, a especificidade da composição da pauta bilateral *vis-à-vis* das compras externas totais do Brasil é essencialmente atribuível à elevadíssima (85%, em 2008/2010) participação do petróleo nas importações brasileiras da África. Portanto, no que se refere

Apesar da ofensiva diplomática brasileira em direção à África nos governos Lula, os resultados de tais iniciativas são ainda bastante modestos

aos fluxos comerciais, a continuidade dos padrões de composição das pautas de intercâmbio bilateral prevaleceu e, em certa medida, até mesmo se acentuou, no que tange às importações brasileiras originárias da África.

Uma indicação de que as iniciativas políticas do governo brasileiro na África podem ter gerado algum impacto sobre os fluxos de comércio bilateral surge da constatação de que Líbia e Guiné Equatorial, países com os quais o governo Lula estreitou laços diplomáticos, aparecem em 2008/2010, mas não em 2000/2002, entre os dez maiores exportadores africanos para o Brasil. Neste caso, o impacto da política brasileira pode ter sido simplesmente o de substituir fornecedores africanos de petróleo por outros, beneficiando Gabão e Líbia.

A política comercial brasileira para a África

No que se refere à integração da África como prioridade aos instrumentos de política econômica externa do Brasil, o financiamento público às exportações de bens e serviços tem sido o principal instrumento de política comercial utilizado pelo Brasil em suas relações com o continente, nos últimos anos. No entanto, apesar da ofensiva diplomática brasileira em direção à África nos governos Lula, os resultados de tais

iniciativas são ainda bastante modestos. Apenas no caso das exportações para Angola financiadas pelo BNDES parece possível afirmar que a África ganhou alguma expressão na política comercial brasileira.

Há linhas de crédito aprovadas para Angola, Gana, Moçambique e África do Sul, para o financiamento da construção de infraestruturas de transporte, comunicação, transmissão energética e abastecimento de água e saneamento básico. Angola é o principal destinatário com uma linha de crédito orçada em US\$ 3,2 bilhões, tendo já sido desembolsados US\$ 1,7 bilhões (BNDES, 2011).

Recentemente, o BNDES lançou uma linha de apoio às exportações, voltada principalmente para vendas para a América Latina e a África: o BNDES EXIM Automático, uma linha de pós-embarque que funciona através de uma rede de bancos credenciados pelo BNDES nos mercados prioritários da América Latina e da África.¹ Trata-se de linha voltada para operações de pequeno e médio porte e seu traço diferencial é o fato de que o BNDES assume, pela primeira vez no crédito à exportação, não apenas o risco de crédito das operações, mas também o seu risco político (ver a quarta seção deste artigo). O crédito para mercados da América Latina já está operacional, enquanto

¹ A linha funciona da seguinte forma: o BNDES paga ao exportador à vista, após o embarque, o valor integral da mercadoria exportada. O banco creditado no país de destino repaga à instituição estatal brasileira, com um prazo de pagamento de até cinco anos, mesmo prazo concedido pelo banco creditado ao importador da mercadoria no país de destino. Nestas operações não há remessa de recursos do BNDES para o exterior.

os bancos africanos² estão em fase de credenciamento junto ao BNDES (BNDES, 2011). Nesta modalidade, foi recentemente fechada uma linha de financiamento de exportações brasileiras para a Nigéria, estando em negociação linhas de crédito para África do Sul, Angola e Moçambique.³

Pode-se interpretar esta disposição como um passo no sentido de introduzir no crédito à exportação fornecido pelo BNDES um elemento de “concessionalidade”, que leva em consideração os países de destino das vendas. Neste sentido, artigo publicado recentemente na imprensa sugere que novas medidas seriam adotadas nesta área no sentido de “facilitar os empréstimos concessionais” (...) para países de menor grau de desenvolvimento”.⁴

Também no caso da política comercial negociada, os resultados obtidos foram modestos. Um acordo de preferências fixas com a *Southern Africa Custom Union* (Sacu) e um acordo de livre comércio com o Egito — ambos ainda não em vigor — foram os resultados nesta área da política de aproximação do Brasil com a África.

A baixa ambição revelada pelo acordo com a Sacu e as dificuldades internas no Brasil para implementar o sistema de *duty free quota free* em benefício dos países menos

desenvolvidos sugerem que há, entre setores empresariais brasileiros, preocupações e posicionamentos que restringem a possibilidade de acordos comerciais mais abrangentes ou de concessões unilaterais relevantes envolvendo o Brasil, de um lado, e países africanos, de outro. Essa posição do lado do Brasil reduz as possibilidades de que o comércio bilateral contribua — através das importações brasileiras — para a diversificação das exportações africanas.

INVESTIMENTOS

A África transformou-se nos últimos anos em um polo de atração de investimentos diretos estrangeiros. Assim como no caso das exportações, a abundância de recursos minerais no continente e o crescimento dos preços desses produtos no mercado internacional parecem ter sido os motivos principais para essas taxas de crescimento dos investimentos diretos na indústria extrativa e na infraestrutura associada ao escoamento dos recursos naturais.

A maior parte do investimento direto e do estoque de capital estrangeiro na África continua sendo de países desenvolvidos, mas, nos últimos anos, a China e a Índia surgiram como novos atores, com alta expansão dos fluxos de investimentos e também — principalmente a China — participação crescente

nos fluxos comerciais desde e para o continente. A rápida e generalizada expansão das relações econômicas chinesas com o continente tem chamado a atenção dos países desenvolvidos, dos organismos multilaterais e de todos aqueles envolvidos com o desenvolvimento da África. Naturalmente, o crescimento acelerado da presença chinesa no continente pode ter impactos na atuação das empresas brasileiras, e, portanto, é um fator a ser considerado nas análises e na elaboração das estratégias brasileiras na África.

Os investimentos brasileiros na África

O Brasil não sabe exatamente quanto investe anualmente na África. Apesar de o país contar com um censo anual do estoque de investimento no exterior, há sérias limitações para identificar o país de destino final e a distribuição setorial desse estoque. Isto é assim porque a maioria das declarações de ativos no exterior estabelece como destino geográfico paraísos fiscais e, como destino setorial, a atividade financeira ou o setor terciário. Resta, então, recorrer às informações de pesquisas e análises de instituições privadas e públicas.

De acordo com o último *ranking* das transnacionais brasileiras elaborado pela Fundação Dom Cabral (FDC, 2011), a África ocupa o quinto lugar em termos

² Como o Zenith Bank da Nigéria, o Standard Bank da África do Sul e o Banco Caixa Geral Totta de Angola.

³ “BNDES assume risco político em nova linha para exportação”, Folha de S. Paulo, edição de 1 de dezembro de 2011.

⁴ “Dilma quer expandir financiamento para exportações”, Valor Econômico, edição de 24 de janeiro de 2012.

Angola é o principal receptor de investimentos brasileiros no continente africano

de preferência de localização das principais transnacionais brasileiras, atrás da América do Sul, Europa, Ásia e América do Norte. Porém, observa-se um rápido crescimento das localizações na África, pois a região teve, no período recente, o terceiro maior crescimento em termos de destino do investimento direto brasileiro (FDC, 2010).

Segundo FDC (2011), as alianças entre empresas brasileiras têm contribuído para a maior presença brasileira na África. Por exemplo, algumas empresas de construção têm feito obras de infraestrutura em países africanos por convite de empresas de mineração. A estratégia “seguimento do cliente” também tem levado empresas do setor de tecnologia da informação a atender clientes corporativos brasileiros nas suas subsidiárias da região. Os setores de extrativa mineral e construção civil são os de maiores investimentos, mas, de acordo com Vilas-Bôas (2011), as pequenas e médias empresas e as franquias no setor de serviços apresentam o maior potencial para o futuro.

A presença brasileira, ainda que incipiente, já adquiriu importância em alguns países africanos. Vilas-Bôas (2011) menciona pesquisa do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (de Lisboa) sobre a percepção de angolanos e moçambicanos a respeito da presença de atores estrangeiros em seus respectivos países. Em Angola, o Brasil figura entre os três primeiros

países quanto à sua importância e influência e na mesma posição entre os países considerados prioritários do ponto de vista do fortalecimento das relações externas de Angola no futuro. Já em Moçambique, o Brasil está em décimo primeiro lugar em relação à influência atual e em quinto em termos de parcerias prioritárias para o futuro.

Angola é o principal receptor de investimentos brasileiros no continente africano (Vilas-Bôas, 2011). O país é valorizado por ter ainda grande necessidade de investimentos, além de recursos naturais, como hidrocarbonetos, pedras preciosas e outros minerais, recursos hídricos e terras cultiváveis, entre outros. Angola tem sido uma conexão importante do Brasil na África subsaariana. A conexão com Angola, assim como com Moçambique, foi facilitada pela língua comum e pelas relações de empresas brasileiras com firmas portuguesas que trabalhavam na região. O Estado brasileiro também exerceu uma política de aproximação com Angola que ajudou as empresas brasileiras a se instalarem no país.

A relação com a África da maioria das grandes empresas brasileiras com investimentos no continente não é nova, mas praticamente todas expandiram suas atividades na década passada, porque: (i) foi nesse período que o processo de internacionalização de algumas delas adquiriu intensidade; (ii) os investimentos, projetos e estratégias do passado sofreram

com a alta instabilidade política existente no continente até muito recentemente e com as dificuldades econômicas e de pagamento de alguns países, especialmente daqueles localizados na área subsaariana.

Os condicionantes do ID brasileiro na África

Na decisão de investimento em um país, o cálculo financeiro de rentabilidade está basicamente condicionado ou restringido por três conjuntos de fatores: o quadro macroeconômico — que afeta a demanda agregada e as perspectivas de crescimento de curto prazo do país; a natureza do ambiente de negócios — a qualidade e o preço de fornecedores, da mão de obra, dos serviços de infraestrutura e dos outros componentes dos custos; e as incertezas institucionais ou regulatórias — normalmente geradas pelo grau de consistência do marco jurídico e pelas características do cumprimento e da interpretação dessas regras jurídicas.

O estudo do IPEA (2011) menciona algumas dificuldades reconhecidas pelas autoridades brasileiras para a expansão dos investimentos do Brasil na África, tais como: a falta de conhecimento da realidade africana, limitações de crédito, falta de boa infraestrutura para o transporte de passageiros e produtos, bem como corrupção e ordenamento jurídico deficiente em muitos países africanos. A pesquisa entre empresas com investimento na África, feita pelo Cindes, mostra que o ambiente

institucional é uma grande restrição para a expansão do investimento. Mas é difícil fazer generalizações sobre o clima de investimento nos países africanos, pois a África não é um continente homogêneo. Assim, por exemplo, no norte da África, nos países petrolíferos, a evolução do contexto macroeconômico e político permitiu um engajamento mais estável das empresas brasileiras, ainda que este sempre tenha sido limitado. A África do Sul, uma das economias mais desenvolvidas do continente, foi *locus* de alguns projetos e atividades de firmas brasileiras, mas não funcionou como plataforma de expansão das atividades dessas empresas. O resto da África subsaariana apresentou e apresenta sérias dificuldades econômicas e institucionais para a atuação das empresas brasileiras.

A seguir são resumidas as principais preocupações das empresas entrevistadas pelo Cindes, no que diz respeito aos fatores condicionantes de seus investimentos na África:

Ambiente institucional: o problema central do ambiente institucional, segundo as empresas brasileiras entrevistadas, está associado a procedimentos pouco claros na implementação das regras ou do marco jurídico existente, que poderíamos classificar como risco regulatório. As empresas foram cautelosas em fazer julgamentos ou dar detalhes dos procedimentos aplicados pelos governos africanos em licitações

de obras ou em concessões de recursos naturais, mas não deixaram de enfatizar a fragilidade das instituições e os problemas na implementação das regras estabelecidas. Claramente, os temas de risco regulatório aparecem com mais força entre aqueles que devem lidar com os estados africanos em forma direta e contínua. Nas empresas industriais, a preocupação regulatória é claramente menor.

Outro componente negativo do ambiente institucional é a restrição à autonomia das empresas para montar consórcios, que se verifica nas atividades de exploração e produção de recursos naturais. Foram mencionadas pressões para a associação com empresas locais, sem as necessárias capacidades ou associadas a funcionários locais.

Finalmente, com diferença marcada entre países, o risco de instabilidade política está presente, pois o processo de paz e a formação de governos de coalizão são recentes em muitos países da África subsaariana. No norte da África, o quadro de estabilidade política vigente há décadas foi alterado em países como Egito e Líbia.

Mão de obra: no chamado ambiente de negócios, o empecilho mais mencionado — por praticamente todas as empresas entrevistadas — foi a baixa qualificação da mão de obra. O problema aparece mais claramente para empresas e projetos que demandam

A precariedade do serviço de energia elétrica é um problema em alguns países de África, pois as interrupções frequentes do fornecimento afetam a qualidade e oneram a produção

intensivamente mão de obra, com diversos ofícios de relativa baixa qualificação, como a construção ou segmentos da mineração. Os países do continente parecem não ter o número suficiente de trabalhadores para esses ofícios relativamente simples e não é viável nem rentável para as empresas trazer trabalhadores do exterior para fazer esse tipo de tarefas.

Quando a quantidade de mão de obra demandada é elevada, as empresas tendem a utilizar programas de treinamento com conjuntos amplos da população e com apoio de outras instituições da sociedade civil ou dos governos.

Claramente, a solução encontrada depende do número de trabalhadores envolvidos e do tipo de qualificação que os projetos precisam. Assim, quando a demanda de mão de obra local é pequena e os projetos são mais capital-intensivos, realizam-se treinamentos no local de trabalho ou se enviam trabalhadores à matriz brasileira para que possam aprender as práticas e o *know how* da empresa investidora.

Fornecedores locais: assim como as empresas brasileiras procuram resolver ativamente os problemas de formação de mão de obra, não surge, das entrevistas não surge a percepção de que o desenvolvimento de fornecedores locais seja uma estratégia generalizada nas

empresas entrevistadas. As empresas construtoras e as empresas do setor extrativo importam muito e não mencionaram a existência de políticas domésticas dos países receptores que incluam condicionalidade associada à porcentagem de insumos locais.

Energia elétrica, infraestrutura e conexões de transportes: são dois elementos centrais do ambiente de negócios para determinar a rentabilidade privada que foram mencionados pelos entrevistados. A precariedade do serviço de energia elétrica é um problema em alguns países de África, pois as interrupções frequentes do fornecimento afetam a qualidade e oneram a produção.

Em relação à infraestrutura e conexões de transporte, empresas que trabalham como empresas integradas de produção e logística constroem as vias de escoamento da produção, quando necessário. As empresas industriais, que não têm volume de produção para fazer isso, destacaram a falta de conexão (falta de rotas ou de vias terrestre com países próximos) para fazer comércio entre países africanos e a necessidade de fazer conexões custosas para entregar o produto em outro país africano, relativamente próximo.

Financiamento: para as grandes empresas da indústria extrativa a disponibilidade e o custo do financiamento não representam um problema, mas para as empresas construtoras

e as empresas industriais, que dependem de recursos públicos em projetos com longa maturação ou que precisam exportar componentes desde o Brasil, as questões de disponibilidade de financiamento, seguro de crédito e garantias foram mencionadas.

No passado, muitos países do continente se declararam inadimplentes, o que levou a longos processos de renegociação da dívida externa desses países — em alguns casos ainda não acabados, como o Sudão — e à classificação desses países como de alto risco pelas empresas internacionais de seguros de crédito de exportação e pelas agências brasileiras de financiamento e seguro de crédito. Esta situação faz com que as empresas brasileiras de construção tenham dificuldades para utilizar as linhas de financiamento à exportação para seus insumos brasileiros nas obras no continente africano ou devam pagar prêmios mais altos no seguro de crédito.

A concorrência chinesa: as empresas de extração mineral não consideram que as empresas chinesas do setor sejam um impedimento ou uma restrição para sua atividade e para sua expansão. Já na visão das empresas de construção, as empresas chinesas de serviços de engenharia são seus principais concorrentes. Elas são grandes empresas estatais, com faturamento de 60 ou 70 bilhões de dólares anuais, com custos operacionais muito baixos. Mais importante, as empresas construtoras chinesas contam

com financiamento abundante e condições favoráveis para oferecer aos governos africanos. Adicionalmente, essas empresas se beneficiam do fato de a China ser grande comprador de petróleo da África, de maneira a estruturar projetos de infraestrutura e viabilizar seu financiamento. Normalmente, o petróleo ou outro mineral entra como garantia de pagamento da realização da obra de infraestrutura.

A agenda de política dos investidores brasileiros na África

Na avaliação do desempenho do investimento brasileiro no continente e no papel de seus condicionantes, é imprescindível incorporar, pelo menos para as empresas do setor extrativo e de construção, o efeito negativo do risco político e regulatório. Não é fácil nem rápido aprender a “navegar” no ambiente institucional da maioria dos países africanos. A estratégia de cooperação, com a formação de consórcios onde mais de duas empresas brasileiras executam tarefas complementares, permite aumentar o poder de barganha e mitigar o risco regulatório. Mas, para os investidores entrevistados, o Estado brasileiro pode colaborar nessas estratégias de mitigação do risco, estreitando mecanismos de cooperação técnica e política com os governos africanos dispostos a aumentar a transparência do seu ambiente institucional doméstico. Para as empresas extrativas e de construção, essa aproximação diplomática e a

intensificação da cooperação técnica do governo brasileiro parecem ser centrais, porque as empresas de outros países que atuam no continente, notadamente da China, dispõem de maiores recursos financeiros próprios e governamentais para serem utilizados em projetos de cooperação e de desenvolvimento econômico-social, que terminam influenciando as decisões dos governos locais.

A segunda questão relevante para os entrevistados em temas de mudança do papel do governo é uma reconsideração do risco-país de algumas das economias africanas, porque isso facilitaria a concessão de financiamento público brasileiro para a exportação de bens e serviços e reduziria os custos do seguro de crédito e das garantias. Obviamente, isto não deveria nem poderia ser feito de forma generalizada, mas algumas avaliações de risco parecem estar desfasadas, dada a nova situação econômica e institucional dos países africanos.

As empresas industriais não sugeriram uma agenda governamental tão ampla e ativa, mas, na medida em que exportam desde o Brasil insumos próprios ou de terceiros para suas plantas na África, o tema da avaliação do risco do seguro de crédito e das garantias do financiamento público brasileiro também está presente, pois isso afeta os custos da operação na África. Finalmente, é importante observar que o desempenho

Ao longo dos últimos anos, o Brasil tem se afirmado internacionalmente como um provedor de cooperação para o desenvolvimento

do investimento direto de empresas industriais e de pequenas e médias empresas está fortemente associado ao desempenho dos fluxos comerciais. O crescimento das vendas de produtos industriais para a África permitirá às empresas brasileiras conhecer as potencialidades do mercado, identificar oportunidades de novos negócios, descobrir parceiros, identificar ativos compatíveis com suas necessidades e fazer conhecer sua marca. Esses elementos são condicionantes da decisão de ampliar atividades em um país e de passar a produzir no mesmo. A sequência exportações-investimento direto das empresas de produtos manufaturados foi observada na experiência brasileira em sua região de vizinhança (a América do Sul) e o mesmo deverá ocorrer na África, especialmente se o ambiente de negócios mostrar sinais de melhora no futuro próximo.

COOPERAÇÃO

Ao longo dos últimos anos, o Brasil tem se afirmado internacionalmente como um provedor de cooperação para o desenvolvimento. O crescimento econômico, a estabilidade governamental e o dinamismo da política externa são alguns dos fatores que têm propiciado a expansão do programa brasileiro de cooperação.

A cooperação para o desenvolvimento surge, em grande medida, como instrumento da política externa, ajudando a consolidar as relações bilaterais e reforçando também o núcleo de países não-alinhados no sentido de um reequilíbrio de forças em escala global.

No entanto, a cooperação para o desenvolvimento, do ponto de vista do provedor é ainda um conceito pouco desenvolvido dentro do Brasil. O Brasil continua a ser receptor de cooperação dos designados “doadores tradicionais” do hemisfério norte⁵ e, até há muito pouco tempo, a cooperação prestada tinha apenas uma ocorrência esporádica, com pouca expressividade nas atividades do governo no exterior. Como tal, a conceitualização deste tipo de atividade está ainda em processo de maturação.

Princípios orientadores e características institucionais da cooperação brasileira

A solidariedade entre povos, o respeito à soberania e a não interferência nos assuntos internos dos países parceiros destacam-se como princípios basilares explícitos da cooperação brasileira, sendo frequentemente mencionados pelas entidades do governo envolvidas na cooperação.

⁵ O termo “doador tradicional” é frequentemente utilizado na literatura para designar os países membros da OCDE que têm um histórico relativamente mais longo como fontes de assistência ao desenvolvimento e que subscrevem uma série de princípios para melhorar a eficácia da ajuda (*aid effectiveness*). O termo é normalmente contrastado com o termo “doador emergente”, que se refere a economias emergentes que têm recentemente vindo a intensificar as suas relações de cooperação.

Estes princípios constituem algo que se poderia denominar como “o mito fundador” da cooperação brasileira, ou os elementos centrais de sua ideologia explícita, tal como ela se manifesta hoje em dia.

Em consonância com esta visão da cooperação brasileira como parte de uma “diplomacia solidária” (IPEA *et al*, 2010), as autoridades governamentais preferem referir-se à sua atuação como cooperação Sul-Sul, sinônimo de uma relação horizontal de benefício mútuo que se pretende diferenciada de formas de cooperação vertical associadas aos países do Norte, a cooperação Norte-Sul.⁶ Do mesmo tipo de posicionamento decorrem os princípios da resposta a demandas dos países parceiros (frequentemente designado de abordagem *demand driven*) e da não condicionalidade, ou seja, da não imposição de condições em troca da prestação de assistência ao desenvolvimento.

Até que ponto estes princípios diferenciam de fato o Brasil de outros doadores, em particular dos doadores do Norte, é uma questão que permanece em aberto. Por exemplo, a não condicionalidade do Brasil é relativa — apesar de não se imporem condições de natureza política, a assistência brasileira está normalmente condicionada ao fornecimento de *expertise*, tecnologia e

equipamento com proveniência do Brasil. Por outro lado, os princípios da não interferência e de resposta às demandas dos parceiros são equivalentes aos princípios da apropriação e do alinhamento que os doadores do Norte estabeleceram como orientadores das suas práticas na Declaração de Paris de 2005 sobre a eficácia da ajuda. Há ainda a questão de em que medida estes princípios retóricos, quer para a cooperação Sul-Sul, quer para a cooperação Norte-Sul, são de fato postos em prática. As avaliações da implementação da Declaração de Paris de 2005 e da Agenda de Accra de 2008 acerca da eficácia da ajuda revelaram que há um hiato entre a teoria e a prática da cooperação tradicional. Sobre a cooperação Sul-Sul permanecem ainda muitas lacunas de conhecimento sobre a realidade de implementação no terreno.

Com a exceção dos princípios gerais mencionados, não existem orientações políticas escritas e inequívocas acerca dos objetivos, prioridades e critérios de distribuição (temática, geográfica ou temporal) dos recursos para a cooperação. A China, em contraste, publicou em 2011 o seu primeiro *White Paper on China's Foreign Aid*, que especifica as prioridades e modalidade de cooperação. No Brasil, a documentação oficial sobre a política de cooperação internacional é ainda escassa, não havendo um documento

semelhante de caráter político que defina a estratégia do governo. A cooperação para o desenvolvimento pratica-se ainda, num modo geral, de forma *ad hoc* e frequentemente em resposta às vicissitudes da diplomacia, o que dificulta o planejamento de médio prazo e compromete a previsibilidade das intervenções e a avaliação da eficácia da implementação.

Uma outra característica geral importante da cooperação brasileira é a natureza segmentada do quadro institucional. Há uma multiplicidade de instituições públicas e não públicas, de nível federal e estadual, envolvidas diretamente na cooperação e que operam de forma relativamente independente. Esta complexidade orgânica cria dificuldades de coordenação para a ABC, devido à sua fragilidade institucional — apesar de designada de agência, formalmente, a ABC é apenas um departamento do MRE, sem autonomia administrativo-financeira.

Apesar destes problemas institucionais, algumas mudanças vão ocorrendo de forma discreta nas abordagens e formas de trabalhar, que vão moldando e alterando o perfil da cooperação brasileira. Três mudanças devem ser destacadas. Uma destas mudanças diz respeito à transformação progressiva da abordagem de cooperação

⁶ Este contraste é na maior parte das vezes retórico. De fato, é importante notar que os termos Sul-Sul e Norte-Sul são uma simplificação muito grosseira e, por vezes, podem mesmo deturpar a realidade. A cooperação Norte-Sul abarca uma variedade de doadores com diferentes políticas e formas de trabalhar. O mesmo acontece dentro da cooperação Sul-Sul: o próprio Brasil considera as suas práticas de cooperação muito diferentes das da China.

Ações pontuais, que até recentemente dominavam o portfólio brasileiro, estão progressivamente dando lugar a projetos de maior volume

técnica. Ações pontuais, que até recentemente dominavam o portfólio brasileiro, estão progressivamente dando lugar a projetos de maior volume e com um horizonte temporal mais amplo, designados de “projetos estruturantes”, que visam a uma ação continuada de maior impacto e sustentabilidade institucional. Por outro lado, formas simples de capacitação de técnicos estão dando lugar a projetos que visam a objetivos mais abrangentes como a adaptação de políticas públicas brasileiras ao contexto do país parceiro. Outra mudança diz respeito ao surgimento de novas modalidades de cooperação bilateral, nomeadamente a prestação de créditos concessionais à exportação de produtos brasileiros, associadas a atividades de cooperação técnica. Finalmente, a terceira mudança de destaque refere-se à expansão da cooperação trilateral ou triangular, que consiste numa parceria a três, envolvendo dois países prestadores e um país receptor.

A cooperação econômica e financeira na agenda brasileira

Cooperação econômica e financeira é o termo genérico utilizado no Brasil para designar um conjunto de modalidades da cooperação bilateral que visam à promoção de objetivos de desenvolvimento e dão lugar a uma movimentação de recursos

financeiros na cooperação com o exterior. Nestas modalidades incluem-se: o perdão da dívida, o crédito às exportações em termos concessionais e as doações em dinheiro. No Brasil apenas as duas primeiras modalidades têm expressão na atualidade. As doações em dinheiro constituem ainda uma ocorrência excepcional.⁷

O perdão da dívida consiste no perdão total ou parcial das dívidas de países estrangeiros para com o Brasil. O perdão parcial pode incidir diretamente sobre o montante em dívida ou sobre as taxas de juros aplicadas. Os acordos de perdão da dívida pelo Estado brasileiro são submetidos à aprovação do Senado Federal, sendo o Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior (Comace) a entidade responsável pela formulação de diretrizes para a política de recuperação dos créditos externos e o estabelecimento de parâmetros para as renegociações. Apesar de não ser membro permanente do Clube de Paris,⁸ o Brasil segue os princípios e orientações deste fórum no tratamento do perdão da dívida.

Embora a informação sobre o perdão da dívida pelo Brasil seja, por princípio, do domínio público, dada a sua ratificação pelo Senado, não existem dados disponíveis acerca dos detalhes dos montantes perdoados e dos países beneficiados. Numa

⁷ Há apenas registro de uma doação em dinheiro para o Paraguai, feita em caráter extraordinário.

⁸ O Clube de Paris é um grupo informal de países credores cujo papel é propor soluções coordenadas e sustentáveis para as dificuldades enfrentadas pelos países devedores no pagamento das suas dívidas. <http://www.clubdeparis.org/en/>

publicação recente da ABC, estimava-se que o total do perdão concedido pelo Brasil entre 2005 e 2009 foi da ordem dos 474.2 milhões de dólares (ABC, 2011).⁹ Sabe-se ainda que as atividades do Comace têm se intensificado para dar resposta ao aumento significativo de operações de perdão da dívida, sobretudo no continente africano.

Os créditos às exportações em termos concessionais enquadram-se numa das componentes do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) do Governo Federal. Os créditos concessionais incluem-se na modalidade de financiamento direto do Proex (Proex Financiamento), estando definido no Programa um teto de 25% para créditos desta natureza, sendo que em 2011 o orçamento do Proex Financiamento totalizou 1.3 bilhões de reais.¹⁰ O grau de concessionalidade dos créditos é definido pela taxa de juro anual (normalmente aplica-se uma taxa de 2% ou a Libor,¹¹ se esta for inferior a 2%), pelo período de carência e pela longevidade do empréstimo. Dadas as condições oferecidas, o grau de concessionalidade dos créditos disponibilizados pelo Brasil é de cerca de 35%, segundo informação prestada pelo Ministério da Fazenda.

Para além destes créditos concessionais, há outras linhas de crédito às exportações que importa mencionar.

O BNDES afirma não fazer crédito concessional, dado que aplica uma taxa de juro sempre acima da Libor. Por outro lado, o principal propósito destes empréstimos é o de estimular a inserção de empresas brasileiras no mercado internacional e não o de promover a cooperação para o desenvolvimento de outros países. Contudo, em algumas operações recentes desta entidade bancária, o Estado brasileiro assume o risco político dos créditos a certos países (por exemplo, no crédito de 80 milhões de dólares a Moçambique para a construção do aeroporto de Nacala), permitindo ao BNDES oferecer condições de crédito competitivas aos países beneficiários. Uma nova modalidade praticada pelo BNDES, visando à comercialização no exterior de bens industriais brasileiros de elevado valor agregado, é o BNDES Exim Automático. Como assinalado na segunda seção, uma particularidade desta linha de crédito é que o BNDES assume não apenas o risco de crédito dos bancos parceiros no exterior, mas também o risco político do país do importador.

A ABC procedeu recentemente a uma estimativa do crédito às exportações de carácter concessional, que indica um valor total de crédito concedido entre 2005 e 2009 de 1.7 bilhão de dólares (ABC, 2011). Desconhecem-se os critérios e pressupostos assumidos do

cálculo, mas o valor sugere que, para além dos créditos concessionais do Proex (que eram até recentemente de pequena monta), o cálculo incluía outros tipos de crédito às exportações, possivelmente parte dos créditos concedidos pelo BNDES.

Cooperação técnica e econômico-financeira com países africanos

A África é atualmente a principal região destinatária de projetos de cooperação técnica brasileira, tendo em 2010 representado 57% do total da execução orçamentária desta modalidade de cooperação. O continente registrou também o maior aumento de recursos no último ano, tendo a execução orçamentária mais do que duplicado entre 2009 e 2010.

O Brasil mantém projetos de cooperação técnica com um total de 38 países africanos. Os cinco países africanos de língua oficial portuguesa (Palop) surgem no topo da lista de parceiros do continente, destacando-se Moçambique, quer em termos de número de projetos, ou de volume de recursos investidos na cooperação. Em 2010, os Palop absorveram 74% dos recursos destinados a toda a África (Cabral e Winestock, 2010). Apesar desta concentração de recursos, a diversidade de países africanos parceiros do Brasil em iniciativas de cooperação técnica tem

⁹ Não foi possível, porém, à autora deste estudo a verificação das fontes utilizadas neste cálculo.

¹⁰ Informação disponibilizada pela Camex.

¹¹ A Libor, *London InterBank Offered Rate*, é uma taxa de juro de referência para as transações financeiras internacionais.

A Camex aprovou recentemente crédito à exportação de implementos agrícolas brasileiros no valor de 640 milhões de dólares

gradualmente aumentado, fruto, em grande medida, da expansão da rede diplomática do país.

Tal como para o portfólio global da cooperação técnica, o portfólio de projetos na África abrange um leque variado de temáticas. A composição setorial do portfólio africano é semelhante à composição setorial da cooperação técnica brasileira como um todo, apesar da concentração de projetos em torno da agricultura, saúde e educação ser ainda mais expressiva.

A ausência de dados quantitativos consolidados e disponíveis acerca dos fluxos de cooperação econômica e financeira do Brasil para com o exterior não permite tirar ilações definitivas acerca da evolução destas modalidades de cooperação. Porém, a percepção geral captada através das entrevistas deste estudo é de que estas modalidades têm se tornado mais expressivas no relacionamento bilateral do Brasil com o continente africano.

Acerca do perdão da dívida, por exemplo, não há uma orientação política escrita e inequívoca. No entanto, de acordo com a informação recolhida, existe uma orientação implícita do atual governo de perdoar a dívida a países africanos, na sequência da orientação do governo anterior. As atividades recentes do Comace têm, de fato, se concentrado essencialmente na análise do perdão da dívida a países africanos. De acordo com informação do Ministério da

Fazenda, foram já perdoadas as dívidas de Cabo Verde, de Moçambique e da Nigéria, e está em negociação o perdão/renegociação das dívidas da Guiné-Bissau, República do Congo, Senegal, Tanzânia e Zâmbia. O perdão ou renegociação da dívida é uma condição para poder avançar com novos empréstimos por parte das instituições bancárias brasileiras e há portanto interesse, dadas as oportunidades de investimento que se apresentam na África, em desbloquear a situação.

Relativamente aos créditos concessionais às exportações para África, estes são em número ainda limitado. Foram identificadas, com base nos relatos dos entrevistados, linhas de crédito concessional aprovadas para pelo menos sete países africanos: Cabo Verde, Moçambique, Angola, São Tomé e Príncipe, África do Sul, Gana e Zimbábue. A linha de crédito para Cabo Verde, por exemplo, destina-se a apoiar a construção de instalações para a administração pública. As linhas de crédito para Gana e Zimbábue correspondem ao programa Mais Alimentos África. A este respeito, a Camex aprovou, recentemente, crédito à exportação de implementos agrícolas brasileiros no valor de 640 milhões de dólares. Deste total, 95 milhões foram já acordados com Gana e 98 milhões com Zimbábue, apesar de não se ter ainda iniciado o desembolso. Outros países interessados em usufruir desta linha de crédito, com acordos

de crédito em negociação, incluem: o Senegal, o Quênia, Moçambique, os Camarões, a Namíbia e o Sudão do Norte.

Tal como referido anteriormente, o BNDES tem expandido as suas operações na África, tendo em vista a inserção das empresas brasileiras e a promoção das exportações. O grau de concessionalidade destes créditos necessita “porém” ser apurado. Do ponto de vista do cálculo da cooperação para o desenvolvimento, é tênue a linha que separa conceitualmente os empréstimos concessionais do Proex e algumas das linhas de crédito do BNDES, especialmente aquelas que se destinam a obras que geram benefícios sociais (como, por exemplo, o abastecimento de água e saneamento) e que, não obstante não observarem o princípio da taxa de juro a 2% (ou Libor se inferior), contam com a garantia do Tesouro Nacional que confere ao crédito condições mais competitivas.

Em 2010, por ocasião do Diálogo Brasil-África, o Presidente Lula defendeu publicamente a criação de uma linha de financiamento do BNDES para os países pobres da África.¹² Em janeiro de 2012, segundo a imprensa (ver nota de rodapé 4), a Presidente Dilma Rousseff reiterou esta disposição, sem se referir ao BNDES, mas sim aos “países de menor desenvolvimento relativo” como alvo de empréstimos concessionais. Resta a dúvida

se a linha de crédito BNDES Exim Automático que financia a exportação, nomeadamente, de máquinas, implementos agrícolas e geradores brasileiros,¹³ deveria ser contabilizada no apuramento da cooperação brasileira para o desenvolvimento, a par das linhas de crédito concessionais do Proex acima mencionadas.

CONCLUSÃO

Desde 2003, o Brasil vêm efetuando uma ofensiva política e diplomática voltada para a África. Objetivos económicos estiveram, desde o início, entre as motivações brasileiras para esta iniciativa de aprofundamento do relacionamento. Alguns indicadores e informações qualitativas sugerem que houve alguma “densificação” do relacionamento económico bilateral, perceptível na evolução dos fluxos de comércio, investimentos diretos e cooperação.

Esta “densificação” diz respeito essencialmente aos fluxos originados no Brasil: a participação da África no comércio exterior brasileiro teve algum crescimento e as exportações do Brasil registraram alguma diversificação, em termos de produtos e mercados; os investimentos brasileiros no continente se expandiram e a cooperação bilateral oferecida pelo Brasil aumentou significativamente.

No caso dos fluxos originados na África, não haveria mudanças a esperar nas dimensões de investimentos e cooperação, mas também não se registrou alteração digna de nota no padrão de exportação bilateral, que continuou concentrado — e muito — em petróleo.

Tanto no caso dos investimentos quanto na cooperação, o crescimento dos fluxos pode ser parcialmente creditado ao ativismo brasileiro, embora tal afirmação não possa ser comprovada no caso dos investimentos. Neste caso, o que há são indicações, inclusive a partir de entrevistas com empresas investidoras, de que a maior presença governamental do Brasil na África cria um ambiente político receptivo a empresas brasileiras — o que geraria desdobramentos positivos para as empresas num continente em que o Estado desempenha papel, em geral, muito relevante na economia e nos negócios. Na área de cooperação, o ativismo se traduziu diretamente em iniciativas concretas e os fluxos cresceram como expressão destas iniciativas. Na área de comércio, há maior inércia, já que os fluxos respondem à distribuição de vantagens comparativas, às características da oferta exportável e a decisões de um número de agentes que é bem maior do que o daqueles envolvidos na área de cooperação e investimentos. A incorporação, pelos instrumentos de política

¹² “Lula defende linha de financiamento do BNDES para a África”. *Vote Brasil*, 8 de Novembro de 2011, <http://www.votebrasil.com/noticia/politica/lula-defende-linha-de-financiamento-do-BNDES-para-a-africa>.

¹³ http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2011/todas/20110601_bb.html.

As modalidades de cooperação têm evoluído e abre-se espaço para novas formas de cooperação econômica, sendo a África sempre um alvo prioritário para as novas iniciativas

econômica externa do Brasil, da prioridade concedida à África nos últimos anos ocorreu de forma heterogênea, segundo a dimensão considerada. Aqui também, a dimensão da cooperação avançou rapidamente e muitas vezes de forma descoordinada, mas a posição prioritária da África como receptora de uma cooperação para o desenvolvimento em expansão parece hoje consolidada. Como se observou, as modalidades de cooperação têm evoluído e abre-se espaço para novas formas de cooperação econômica (ao lado da mais tradicional cooperação técnica), sendo a África sempre um alvo prioritário para as novas iniciativas.

Nos investimentos, mais além da aproximação política como instrumento de “alavancagem” do poder negociador das empresas brasileiras, pouca coisa ocorreu, do ponto de vista da integração da “prioridade África” aos instrumentos de política. Não há nenhuma medida de apoio aos ID brasileiros que vise especificamente às inversões na África. As linhas de apoio à internacionalização com que contam as empresas brasileiras que se internacionalizam, assim como os obstáculos regulatórios e tributários que estas enfrentam no Brasil, não são específicos aos investidores na África. Além disso, como o governo brasileiro é avesso aos acordos de proteção de investimentos, este tema — que poderia fazer sentido em um continente onde o risco político e regulatório dos

investimentos não é pequeno — sequer entra em pauta.

No comércio, vão se definindo gradualmente, nos últimos anos, alguns instrumentos de financiamento às exportações brasileiras que pretendem incorporar ou levar em conta as características específicas — em termos de capacidade de pagamento e/ou de provisão de garantias — de países menos desenvolvidos, como a maioria dos países africanos. O componente concessional deste financiamento — ou seja, o componente de cooperação embutido em um mecanismo de financiamento do comércio — assume diferentes modalidades, como a fixação de taxas explicitamente concessionais, a assunção de risco político de operações de crédito pelo BNDES, etc.

Ainda na dimensão comercial, vale notar que a “prioridade África” não foi capaz de levar o Brasil a implementar o sistema de *duty free quota free* em benefício dos países menos desenvolvidos, em função de resistência de setores empresariais *import-competing*. Este fato sugere que há, entre setores empresariais e governamentais brasileiros, preocupações e posicionamentos que restringem a possibilidade de acordos comerciais mais abrangentes ou de concessões unilaterais relevantes envolvendo o Brasil, de um lado, e países africanos, de outro. Essa posição do lado do Brasil reduz as possibilidades de que o comércio bilateral contribua — através

das importações brasileiras — para a diversificação das exportações africanas.

A aproximação do Brasil em relação à África se fez sob a ideologia da cooperação Sul-Sul e da “diplomacia solidária” (do Brasil para com os países mais pobres). Esta ideologia se afirma por diferença em relação à que guiaria as relações Norte-Sul e valoriza a dimensão de cooperação das ações brasileiras, inclusive pretendendo que comércio

e investimentos também incorporem esta dimensão. A adoção de créditos concessionais no financiamento às exportações brasileiras é uma expressão deste esforço, assim como as exortações da Presidente Dilma Rousseff no sentido de que os investidores brasileiros se preocupem (e gastem dinheiro) com as comunidades e regiões em que investem na África.

Até que ponto esta ideologia dá conta da realidade das

relações econômicas bilaterais e continuará presente na medida em que estas se tornem mais densas é questão controversa. No entanto, a incapacidade do Brasil para adotar uma medida, como o *duty free quota free*, que poderia ajudar a mudar o padrão qualitativo das exportações africanas para o Brasil, sugere ser o alcance desta ideologia — como elemento orientador da estratégia africana do Brasil — já hoje limitada por posturas e preocupações tipicamente mercantilistas. ■

Bibliografia

Cabral, L. e J. Winestock. 2010. *Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects*, Overseas Development Institute, London.

Fundação Dom Cabral (FDC). 2010. *Ranking* transnacionais brasileiras 2010: repensando as estratégias globais. Disponível em: www.fdc.org.br.

Fundação Dom Cabral (FDC). 2010. *Ranking* transnacionais brasileiras 2011: crescimento e gestão sustentável no exterior. Disponível em: www.fdc.org.br.

IPEA. 2011. **Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília.

IPEA et al. 2010. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Secretaria dos Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério das Relações Exteriores e Agência Brasileira de Cooperação. Brasília.

MRE. 2011. A África na agenda econômica do Brasil: comércio e investimentos. Apresentação do Ministro Neditson Jorge, Diretor do Departamento de África do Ministério das Relações Exteriores, no seminário “África e a Agenda Econômica do Brasil” organizado pelo Cindes e pelo Cebri, em 22 de Novembro. Rio de Janeiro.

Patriota, T. 2011. **Le Brésil, un partenaire de l'Afrique qui s'affirme: les relations Brésil/Afrique sous les gouvernements Lula (2003-2010)**, série Les études, Institut Français des Relations Internationales. Paris.

Vilas Bôas, J. 2011. Os Investimentos brasileiros na África no Governo Lula: um mapa, **Meridiano 47**, Vol. 12, nº 128, nov.-dez.

Periódicos

Folha de São Paulo, Valor Econômico.