

brevíssimos cindes 41

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

CINDES

Dezembro de 2011

Desde 2003, o Brasil vêm efetuando uma ofensiva política e diplomática voltada para a África. Objetivos econômicos 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 econômico 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.

* Este texto resume as principais conclusões da publicação Breves Cindes 61, A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação, disponível no site www.cindesbrasil.org

Tanto no caso dos investimentos quanto na cooperação, o ativismo brasileiro pode ser parcialmente creditado pelo crescimento dos fluxos, 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 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 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 descoordenada, 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 investimentos diretos

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 limitado por posturas e preocupações tipicamente mercantilistas.