


# *breves cindes* 60

## O investimento direto brasileiro na África

*apoio*

 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA  
Direction du développement et de la coopération DDC  
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC  
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



Roberto M. Iglesias

Dezembro de 2011

Katarina Pereira da Costa



# O investimento direto brasileiro na África

**Roberto M. Iglesias\***

**Katarina Pereira da Costa\***

## 1. Introdução

A África transformou-se nos últimos anos em um pólo de investimento e comércio internacional, se considerarmos as taxas de expansão dos seus fluxos de exportação e dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) recebidos. 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 das exportações e dos investimentos diretos na indústria extrativa e na infraestrutura associada ao escoamento dos recursos naturais.

Apesar do continente sempre ter tido importância nas estratégias de política externa brasileira, a expansão recente do comércio bilateral e dos investimentos brasileiros no território africano cria novas necessidades de análise para a formulação de uma futura agenda de trabalho e negociações em matéria econômica entre o Brasil e o bloco.

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 participação crescente nos fluxos comerciais desde e para o continente. A rápida e generalizada expansão das relações econômicas chinesas com o continente

---

\* do CINDES.

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.

O objetivo principal deste artigo é apresentar algumas tendências recentes do investimento direto brasileiro na África. Para tanto, o trabalho está organizado da seguinte maneira. A segunda seção apresenta as principais características dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros recebidos pela África. A terceira seção descreve de forma estilizada os traços principais do investimento brasileiro na África. A quarta seção discute as restrições e problemas encontrados pelas empresas para o desenvolvimento de suas atividades no continente africano, e sintetiza os elementos do que seria a “agenda de política” dos investidores brasileiros na África, tal como ela emerge das entrevistas realizadas junto a algumas destas empresas. A quinta seção compara as principais características do IDE chinês e brasileiro na África, sublinhando diferenças estruturais e de política entre eles. Finalmente, a sexta seção sintetiza as principais conclusões do trabalho.

## 2. As tendências globais do investimento direto estrangeiro na África

Entre 2000 e 2009, a participação da África nos fluxos mundiais de investimento estrangeiro direto passou de 0,8% para 5,1%. Em relação aos fluxos de IDE recebidos pelos países em desenvolvimento, o continente africano respondeu por 4,3% do total em 2000, alcançando participação de 11,8% em 2009 e 9,6% em 2010. A grande disponibilidade de recursos naturais a preços competitivos e o mercado consumidor potencial tem motivado a ida de diversas empresas para o continente, apesar de enfrentarem problemas como mau funcionamento dos mercados de capitais, oferta limitada de mão de obra qualificada, carência de infraestrutura, acesso restrito a financiamento, altos custos devido à má qualidade da oferta de energia,

a irregularidade dos serviços de telefonia, acesso limitado à internet e riscos relacionados ao ambiente político instável de alguns países da região.

Apesar de os fluxos de IDE para África serem considerados pequenos em termos globais, eles são grandes se comparados com a magnitude das suas economias. Entre 2007 e 2008, os fluxos de IDE recebidos pela África representaram quase 5% do seu PNB, percentual claramente superior ao observado para o mundo, que oscilava em torno de 3%, e ao do conjunto dos países em desenvolvimento, que foi de 3,8%.

Os fluxos de investimentos em direção à África ainda se concentram fortemente na exploração de recursos naturais, principalmente na indústria petrolífera. Segundo os dados do *African Economic Outlook (AEO)* de 2011, apenas 15 países africanos, todos exportadores de petróleo, recebem sozinhos 75% do IDE direcionando ao continente, sendo a maioria desses países localizados no norte e oeste da África.

Entretanto, essa configuração vem se alterando ao longo do tempo, uma vez que alguns países africanos vêm passando, desde meados da década passada, por uma maior diversificação setorial. Países como Gâmbia, Gana, Uganda e Zâmbia têm recebido cada vez mais projetos nos setores financeiro, de turismo, construção, manufaturas, telecomunicações, transporte, comércio e imobiliário (Bhinda e Martin, 2009).

Por trás deste movimento, encontram-se as estratégias de diversificação e de “*market seeking*” adotadas por diversas firmas multinacionais (EMNs), principalmente chinesas e indianas. Através da adoção de estratégias do tipo “*market seeking*”, as empresas buscam tirar proveito do mercado doméstico potencial dos países africanos receptores de IDE. No caso da estratégia de diversificação, as firmas se instalam nos países africanos, entre outros motivos, para tirar vantagem dos benefícios que alguns países desenvolvidos (PDs) oferecem ao continente, através de acordos preferenciais como *duty-free quota* (com os PDs), *Everything but arms* (com a UE) e *África, Caribe e Pacífico-União Europeia (ACP-UE)*, permitindo assim o acesso aos seus mercados (Vilas-Bôas, 2011)

Em termos de número de projetos de investimentos realizados na África, a tendência de diversificação em direção a manufaturas e serviços também se confirma. Em 2010, 40% do IDE no continente foram do tipo *greenfield* e direcionados para o setor de manufaturas. Já o setor de serviços recebeu 16% dos projetos.

É importante notar que grande parte dos investimentos nesses dois setores – manufaturas e serviços – tem origem nas economias emergentes (especialmente chinesas e indianas) ou é do tipo intrarregional. O país africano que mais se destaca nesse sentido é a África do Sul, cuja propensão para investir a nível regional tem se revelado bastante alta, apesar do IDE dos países africanos como um todo ainda ser pouco desenvolvido (WIR, 2011).

Ou seja, a diversificação setorial dos fluxos de IDE dirigidos à África teve como contrapartida alterações no “mapa” de países de origem e destino destes mesmos investimentos. Embora grande parte do estoque de investimento estrangeiro direto (IDE) na África é hoje de empresas norte-americanas e européias – principalmente de países ex-colonizadores da região – o IDE com origem em países em desenvolvimento, como China, Índia e Malásia, vem crescendo substancialmente (Broadman, 2011). Entre 2000 e 2008, 21% do investimento no continente tiveram origem nos países em desenvolvimento. Neste processo, também os investimentos intrarregionais também vêm ganhando participação.

A constatação de diversos efeitos positivos do IDE sobre suas economias (para maiores detalhes, ver Ajayi (2006) e Ayanwu (2011)), aliada à alta dos preços das *commodities* – petróleo e minerais –, incentivou a adoção, em alguns países africanos, de políticas governamentais para promover o investimento estrangeiro, incluindo: a concessão de incentivos fiscais, a reforma das leis de investimento e alterações no regulamento sobre o acesso aos recursos naturais, a assinatura de acordos multilaterais e de acordos bilaterais de proteção do investimento e para evitar dupla tributação de investimentos, etc.

Em termos de países de destino dos fluxos de IDE na África, Angola, vem se destacando, nos últimos três anos, como principal receptor de investimentos externos no continente. O país apresenta, há alguns anos, índices de crescimento elevados. Ademais conta com grande disponibilidade de recursos naturais, capacidade ociosa para investimentos e um programa recente de substituição de importações (Vilas-Bôas, 2011).

A África do Sul, por sua vez, continua sendo um importante destino, embora com fluxos de investimentos muito irregulares. As entradas, nos últimos anos, de capital na forma de investimento estrangeiro direto no país têm sido atribuídas principalmente ao processo de privatização pelo qual passou e vem passando, ao retorno de empresas sediadas nos países vizinhos durante o período do apartheid e ao interesse dos investidores no seu vasto mercado interno (Ajayi, 2006).

### 3. Características gerais do investimento direto brasileiro 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.

De acordo com o último *ranking* das transnacionais brasileiras elaborado pela Fundação Dom Cabral (FDC, 2011), a África ocupa o quinto lugar em termos de preferência de localização das principais transnacionais brasileiras, atrás da América do Sul, Europa, Ásia e América do Norte. Porém, observa-se nos anos recentes 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 a 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.

Com exclusão dos setores da mineração e da construção, o investimento na África é resultado do potencial que o mercado do continente representa para os produtos e serviços brasileiros. Além disso, um fator que atrai investidores é a possibilidade de se beneficiar dos Acordos ACP (África-Caribe-Pacífico) da União Europeia com as ex-colônias para exportar para o mercado europeu em condições privilegiadas (Vilas-Bôas, 2011).

A presença brasileira, ainda que incipiente, já adquiriu importância em alguns países africanos. Vilas-Bôas (2011) menciona a 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.

IPEA (2011) apresenta uma análise das relações Brasil-África subsaariana e conclui que, apesar da relativa expansão do comércio, o investimento direto brasileiro teve aumento apenas limitado. O estudo menciona algumas dificuldades reconhecidas pelas autoridades brasileiras para essa expansão, 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.

Uma pesquisa entre empresas brasileiras com investimento em África, apresentada na versão integral deste artigo, mostra que o ambiente institucional é uma grande restrição para a expansão do investimento<sup>1</sup>. 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.

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, outros minerais, recursos hídricos e terras cultiváveis, entre outros. Angola tem sido uma conexão importante do Brasil na África subsaariana. A Petrobras começou suas atividades no país no fim dos anos setenta e as empresas do grupo Odebrecht um pouco depois, mas a guerra civil do país afetou o desenvolvimento dessas empresas. 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.

<sup>1</sup> Ver Texto Cindes N° 26.

## 4. As restrições à expansão do investimento direto brasileiro na África: fatores relevantes e o papel do governo brasileiro

A relação com África da maioria das grandes empresas brasileiras com investimentos no continente não é nova, mas praticamente todas expandiram suas atividades nesta década, 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.

Nesta seção, as restrições à expansão do IDE brasileiro na África, que surgem das percepções dos executivos entrevistados, são discutidas. Adicionalmente, alguns dos entrevistados foram consultados sobre a presença chinesa e quais os condicionantes ou restrições que essa presença colocava para as atividades da sua empresa. Finalmente, e considerando o conjunto de restrições enfrentadas, os entrevistados foram perguntados qual poderia ser o papel do governo brasileiro, no sentido de facilitar a atividade investidora das empresas brasileiras 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.

## 4.1. Ambiente de negócios

### 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. Isto é, sem dúvida, reflexo do baixo grau de desenvolvimento do continente, dos problemas do sistema educacional e dos insuficientes programas estruturados de treinamento profissional.

O problema aparece mais claramente para empresas e projetos que demandam 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. Este tipicamente é o caso das construtoras, como o grupo AG ou Odebrecht, mas também de empresas de mineração como a Vale. Esta última criou a Fundação Vale em Moçambique para lidar, entre outras coisas, com treinamento de mão-de-obra. A Odebrecht realizou parcerias com o SENAI no marco do programa ACREDITAR em Angola, repetindo experiência de treinamento realizada no Brasil. A construção pelo Grupo AG de um aeroporto internacional na Guiné Equatorial lhe permitiu formar mão-de-obra local em grande escala.

Claramente, a solução encontrada depende das quantidades 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, realiza-se treinamentos no local de trabalho ou envia-se trabalhadores à matriz bra-

sileira para que possam aprender as práticas e o *know how* da empresa investidora. Esse é o caso da WEG, da Marcopolo, da Vale, ou dos treinamentos dos engenheiros agrônomos sudaneses no Brasil<sup>2</sup>.

### Fornecedores locais

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

A Marcopolo procura desenvolver fornecedores locais para reduzir custos e atingir o índice de nacionalização, de modo a ter acesso aos benefícios fiscais, creditícios ou às compras governamentais. Mas, a empresa também procura levar parceiros no Brasil para operar com unidades próprias no país africano.

As empresas construtoras e as empresas do setor extrativo importam muito e não mencionaram a existência de condicionalidade associada à porcentagem de insumos locais.

Por último, a Vale e o Grupo AG deram a entender que concebem o treinamento da mão-de-obra como base para a formação de possíveis fornecedores de serviços na produção de minério ou na construção. A atuação do programa ACREDITAR do Senai-Odebrecht, por sua diversidade, também pode ter essa externalidade. Mas, claramente existem limitações para o esforço privado de treinamento da mão-de-obra ou do desenvolvimento de fornecedores, pois os benefícios desse investimento não podem ser totalmente apropriados pela empresa privada. Por isso, as empresas devem buscar recursos públicos, subsídios e incentivos fiscais e parcerias com outros atores privados.

<sup>2</sup> O Sudão tem uma tradição agrícola ainda que tecnicamente desfasada. Logo, o salto de qualificação, ainda que necessário, é menor.

## Energia Elétrica e infraestrutura

Energia elétrica e infraestrutura e conexões de transporte – dois elementos centrais do ambiente de negócios para determinar a rentabilidade privada – foram mencionados pelos entrevistados. A precariedade do serviço de energia elétrica é um problema em alguns países de África, pois as interrupções frequentes afetam a qualidade e oneram a produção. Alternativamente, a questão das carências em energia elétrica e em infraestrutura constitui uma oportunidade para as empresas construtoras e fornecedoras de insumos.

Em relação à infraestrutura e conexões de transporte, empresas como Vale, 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

O último tema importante do ambiente de negócios mencionado pelos entrevistados foi a disponibilidade e custo do financiamento. Para as grandes empresas da indústria extrativa este não é 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. Neste ponto, vale mencionar a particular situação do continente africano para aceder a financiamento público brasileiro.

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 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.

Os grupos AG e Odebrecht diversificaram suas fontes de financiamento. No caso da AG, a Zagope, por sua origem europeia tem acesso ao financiamento e aos fundos de cooperação da União Europeia. No caso da Odebrecht, o grupo desenvolveu expertise para aceder a outras fontes de financiamento regionais e multilaterais.

## 4.2. 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.

Entre os que devem lidar com os estados e governos, há diferentes matizes. Em um extremo, alguns entrevistados tenderam a minimizar os inconvenientes resultantes desta situação de fragilidade e imprevisibilidade. Para um deles, é possível enfrentar as incertezas institucionais e realizar investimentos em um país africano “sabendo navegar no ambiente econômico e institucional”. Isto basicamente consiste em saber onde se tomam as decisões e quais são os elementos que devem ser levados em consideração para obter uma decisão favorável.

Em uma posição intermediária, alguns entrevistados ressaltaram que, apesar das regras serem claras, os procedimentos de implementação dessas regras costumam não ser completamente transparentes e que as relações pessoais contam muito nos resultados dos contratos com o estado ou governo nacional. Finalmente, em uma posição mais pessimista, alguns entrevistados fizeram referência à alta imprevisibilidade – inclusive com troca de concessões e regras –, da dificuldade de saber quem toma as decisões e do temor de perder concorrências por arranjos não legais.

Outro componente negativo do ambiente institucional é a autonomia relativa ou restringida para montar consórcios presente nas atividades de exploração e produção de recursos naturais. Foram mencionadas pressões para a associação com empresas locais, sem as necessárias capacidades ou associados a funcionários locais.

No setor agrícola ou industrial, os problemas institucionais ou regulatórios são pontuais e estão associados a questões mais tradicionais. Por exemplo, no projeto agrícola de Sudão, mesmo com o apoio do governo, há muita burocracia e lentidão para regulamentar a entrada de novos fertilizantes, pois existem restrições a certos tipos de fertilizantes associados com práticas agrícolas antigas.

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, a estabilidade política vigente nas últimas décadas foi rompida em países como Egito e Líbia.

### **4.3. 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. As empresas brasileiras não concordam em praticar o mesmo jogo que algumas de suas rivais chinesas realizam em matéria de licitações e concessões, mas essas atividades chinesas não parecem limitar as estratégias das empresas brasileiras, ainda que introduzam alguma incerteza.

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 operativos muito baixos. Mais importante, as empresas construtoras chinesas contam com financiamento abundante e condições favoráveis para oferecer aos governos africanos. “O bolso dos chineses é maior e com menores exigências” foi a maneira como um entrevistado sintetizou esta situação.

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

Para o Grupo AG, o diferencial da empresa em relação à concorrência chinesa é a qualidade do serviço oferecido, a complexidade da obra que pode exigir maior planejamento e experiência, capacidade para estruturar projetos complexos, etc.

### **4.4. A agenda de política dos investidores brasileiros na África**

Após elencar as dificuldades e restrições enfrentadas, às firmas entrevistadas foi perguntado como o governo brasileiro poderia ajudar para estimular o investimento, ou, alternativamente, como o governo poderia reduzir custos ou incertezas de fazer negócios na África.

Dada a natureza do ambiente institucional descrito acima, alguns dos entrevistados sugeriram que o governo brasileiro deve continuar e aprofundar a aproximação política com os países africanos, apresentando os recursos e habilidades do empresário brasileiro. A lógica da atuação governamental brasileira foi explicada por um entrevistado, “o interesse político do Brasil na África aumenta a receptividade desses países em receberem investimento brasileiro e facilita a participação de empresas brasileiras em processos licitatórios”.



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 ser 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 defasadas 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.

A agenda tributária e de negociação comercial, já apontada por empresas brasileiras com ID em outros continentes, também está presente entre os entrevistados para este trabalho. Em relação à necessidade de acordos comerciais, os entrevistados do setor industrial não mencionaram sua necessidade ou não mostraram interesse, pois uma vez instalados no país africano conseguem tratamento preferencial para seus insumos, não estando interessados em abrir a economia brasileira a seus concorrentes.

## 5. As características do investimento chinês e diferenças em relação ao IDE brasileiro

A presença do investimento chinês na África tem gerado debate em torno de seus impactos no desenvolvimento do continente, bem como da sustentabilidade de longo prazo de alguns arranjos financeiros e produtivos feitos pelas empresas e bancos daquele país (Christensen, 2010).

No Brasil, a expansão econômica africana e a presença chinesa no continente despertam interesse por duas razões: em primeiro lugar, pela importância dada à África nas relações diplomáticas e econômicas Sul-Sul e pelas transformações e restrições que a China possa vir a gerar na atuação brasileira no continente; e, em segundo lugar, porque existe uma tendência no debate econômico local a considerar a atuação e a política econômica chinesas como *benchmark* para as ações e as políticas do Brasil. Em outras palavras, e juntando as duas razões, a pergunta que se faz no Brasil é: se o país está interessado nas relações econômicas e diplomáticas com a África e, como a China, faz parte dos BRICs, como é possível que tenha uma atuação tão menor e muito mais discreta do que a da China? Obviamente, esta questão se faz reconhecendo que, apesar de o Brasil ter um PIB *per capita* maior que a China, o tamanho da economia chinesa é superior, o que claramente permite ao concorrente atuar sempre em escala muito acima da que caracteriza a economia brasileira.

Com a informação pública disponível do investimento direto brasileiro no exterior não é possível estabelecer exatamente o tamanho absoluto do investimento do país na África, e, portanto, a situação relativa do mesmo *vis-à-vis* da exposição chinesa no continente. Aceita esta restrição de informação, as hipóteses a serem discutidas a seguir sobre a diferente natureza e as características do investimento brasileiro e chinês podem ajudar a entender melhor a diferença de desempenho entre os dois países.

Em primeiro lugar, o investimento chinês na exploração e extração de petróleo e outros minerais para uso industrial na África é crescentemente central para o

abastecimento da China. De acordo com Christensen (2010), a China importou em 2009 a metade de seu consumo doméstico de petróleo e derivados, e a África foi a origem (especialmente Angola, Nigéria e Sudão) de aproximadamente 30% dessas importações. Adicionalmente, a China depende crucialmente das importações provenientes da África para o abastecimento de outros minérios (como cobalto, cromo e outros).

O Brasil está em uma situação completamente diferente em matéria de petróleo e recursos minerais. No caso do petróleo, ainda que a participação africana nas importações seja alta, as importações de petróleo cru estão caindo no total de importações e representam uma proporção declinante do consumo total do país. O Brasil tem reservas próprias e fontes alternativas de fornecimento de petróleo. Esta mesma situação se repete em alguns outros minerais. A menor necessidade de recursos naturais do Brasil, por se tratar de um país com oferta excedente na maioria desses recursos, determina a menor intensidade de sua atuação na exploração e produção de petróleo e minério no continente africano.

Em segundo lugar, o tamanho dos recursos financeiros dos bancos chineses possibilita às empresas do país a participação em projetos e investimentos nos países africanos, especialmente em infraestrutura. A China tem concedido ajuda financeira e outorgado financiamento para projetos de infraestrutura. Em alguns casos, o pagamento desses financiamentos é garantido com vendas de petróleo do país para a China. Assim, esses financiamentos geram oportunidades de negócios para as empresas chinesas não só de construção, mas também de extração de petróleo e de serviços industriais e de engenharia associados a essa extração.

De acordo com Christensen (2010), a ajuda financeira do governo chinês (recursos públicos mais empréstimos concessionais) aumentou de US\$ 300 milhões, em 2001, para US\$ 2,1 bilhões, em 2009. Nos empréstimos concessionais, o *Eximbank* chinês joga um papel central, estimando-se que 30% da sua carteira de empréstimos concessionais seja destinada à África. Os empréstimos não concessionais do *Eximbank* e outras agências de desenvolvimento chinesas também estão

crescendo fortemente nos últimos anos, estimando-se que tenha alcançado o valor US\$ 10 bilhões anuais, no período 2007-09 (Christensen, 2010).

Esses financiamentos concessionais e não concessionais geram compras africanas na China e investimentos em infraestrutura nos países africanos e não somente naqueles com recursos naturais do interesse da China. De acordo com Foster (2009), somente 10% do investimento em infraestrutura de energia e transporte, financiado pelos chineses, está diretamente relacionado com a extração de recursos naturais.

Este quadro de financiamento chinês para obras de infraestrutura é consistente com a principal questão levantada pelas empresas brasileiras de construção em relação à concorrência chinesa: o volume de recursos disponíveis para as empresas chinesas do setor. O Brasil parece não ter como concorrer, no curto prazo, com uma estratégia de ajuda e financiamento à África que alavanque a demanda de produtos e serviços de construção brasileiros.

Em terceiro lugar, a experiência internacional indica que o comércio exterior leva a investimentos diretos no exterior, que por sua vez geram mais comércio e investimento. A relação comercial bilateral África-China cresceu espetacularmente na última década, enquanto a relação comercial Brasil-África cresceu, mas se manteve nos mesmos patamares relativos do começo da década. É natural esperar que o crescimento dos fluxos comerciais entre a China e a África gere oportunidades de negócios, necessidades de instalar armazéns, depósitos, serviços de assistência e finalmente fábricas para poder atender diretamente ao mercado consumidor que se amplia.

De acordo com Christensen (2010), ao final de 2008 estimava-se que em torno de 1600 companhias chinesas tinham atividade em África. O país receptor principal era a África do Sul, mas as empresas chinesas também estavam instaladas na Nigéria, Zâmbia, Sudão, Argélia, Maurício, Tanzânia, Congo e Egito. Além dos setores de mineração, essas empresas haviam realizado investimentos em telecomunicações, construção, serviços financeiros, manufatura, geração elétrica, infraestrutura portuária, turismo, agronegócio e tratamento de água e resíduos (Broadman, 2008).

O Brasil, em menor escala, teve essa experiência na América do Sul, como resultado da expansão das exportações de manufaturados para essa região após meados da década de noventa. O crescimento da participação no mercado dos países vizinhos através de exportações, o conhecimento das oportunidades e a expansão das economias sul-americanas favoreceram uma onda de investimentos diretos brasileiro na região.

Em quarto lugar, a China parece ter uma política mais definida de promover o desenvolvimento econômico da África e, novamente, dispor de recursos financeiros que permitem estruturar ações nessa direção. Dois exemplos ilustram essa postura: a criação de um fundo de participação acionária de até 5 bilhões de dólares para apoiar com recursos empresas que decidam investir no continente africano (o Fundo de Desenvolvimento China-África) e a criação de zonas especiais de processamento para a instalação de empresas chinesas no continente africano.

O Brasil não pode fazer coisa semelhante, mas pode ajudar a África com menores recursos, com perspectivas interessantes para o continente e para o setor de agrobusiness brasileiro. O país pode transferir sua tecnologia e seus conhecimentos agrícolas, contribuindo para o desenvolvimento e a segurança alimentar do continente e gerando negócios de exportação de equipamentos agrícolas e de investimentos no processamento de produtos agrícolas no continente.

## 6. Comentários finais

A África oferece interessantes oportunidades de investimentos para as empresas brasileiras de mineração, de construção e, em menor medida, do setor industrial e de serviços. Parte das empresas analisadas nas entrevistas<sup>3</sup> está experimentando sua segunda fase de expansão no continente e todas estão aproveitando o excepcional momento econômico, com a alta de preços dos minerais e do petróleo, que estimulou a renda disponível dos países da região e gerou oportunidades adicionais para empresas industriais e de serviços.

<sup>3</sup> Ver Texto Cindes Nº 27.

Fica evidente o entusiasmo com a situação do continente na maioria dos entrevistados, mas não se pode negar que há sérios problemas no ambiente de negócios, principalmente de qualidade da mão de obra e alto risco regulatório, além de uma remanescente instabilidade política, que dificultam a operação na África.

A presença chinesa no continente não parece afetar o desempenho das empresas entrevistadas, mas a disponibilidade chinesa de recursos para ajuda e financiamento se faz sentir no mercado de obras públicas de infraestrutura, afetando consequentemente as empresas brasileiras de serviços de construção. Porém, a expansão do continente parece permitir oportunidades para todos os atores com capacidades e recursos para investir.

Na avaliação do desempenho do investimento brasileiro no continente é imprescindível incorporar, pelo menos para as empresas do setor extrativo e de construção, o efeito negativo do risco político. Não é fácil nem rápido apreender 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 sempre presente. Mas, 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.

O desempenho 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.

## Referências bibliográficas

African Development Bank, (2011), China and Africa: an emerging partnership for development? Tunisia.

Ajayi, S. I., (2006), FDI and Economic Development in Africa, University of Ibadan, Ibadan, Nigéria.

Anyanwu, J. C., (2011), Determinants of Foreign Direct Investment Inflows to Africa, 1980-2007. African Development Bank, Tunisia.

Bhinda, N.; and Martin, M., (2009), Private Capital Flows to Low Income Countries: Dealing With Boom and Bust, Londres.

Broadman, H. G., (2008), China and India go to Africa, Foreign Affairs, March/April, 2008.

Broadman, H.G. (2011), The backstory of China and India's growing investment and trade with Africa: Separating the wheat from the chaff, Columbia.

Christensen, B.V. (2010), China in Africa: A Macroeconomic Perspective, Center for Global Development, Working Paper 230, November.

Foster, V., Butterfield, W., Chen, C., and N. Pushak, (2009), Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa, World Bank.

Fundação Dom Cabral (FDC), (2010). *Ranking Transnacionais Brasileiras 2010: repensando as estratégias globais*. Disponível em: [www.fdc.org.br](http://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](http://www.fdc.org.br)

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

Macadar, B.M.B de, (2009), A internacionalização de grandes empresas brasileiras e as experiências do Grupo Gerdau e da Marcopolo, mimeo.

Mwilima, Ntwala (2003). Foreign Direct Investment in Africa, Social Observatory Pilot Project, Final Draft Report, Labor Resource and Research Institute (LaRRI), South Africa.

Nabine, Djeri-Wake, (2009), The Impact of Chinese Investment and Trade on Nigeria Economic Growth, United Nations, Shanghai.

OECD, African Development Bank, and United Nations Economic Commission for Africa, (2011), African Economic Outlook, 2011, Lisbon.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), (2011), World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production And Development, Geneva.

\_\_\_\_\_ (2010),  
World Investment Report 2010: Investing in a Low-Carbon Economy. Geneva.

\_\_\_\_\_ (2008),  
Fort croissance de l'investissement étranger direct en Afrique, mais surtout dans les pays dotés de ressources, Geneva.

\_\_\_\_\_ (2008),  
World Investment Directory (Volume X): Africa, New York and Geneva, (UNCTAD/ITE/IIT/2007/5).

VILAS-BÔAS, J. (2011), Os Investimentos Brasileiros na África no Governo Lula: Um Mapa, Meridiano 47, Vol. 12, n 128, nov.-dez.