

## O BRASIL E SEU ENTORNO ESTRATÉGICO: GEOPOLÍTICA E FINANÇAS NA AMPLIAÇÃO DAS RELAÇÕES COM OS PAÍSES AFRICANOS

### THE BRAZILIAN STRATEGIC INTEREST SURROUNDINGS AREA: GEOPOLITICS AND FINANCE ON THE EXPANSION OF BRAZIL-AFRICA RELATIONS

HÉLIO CAETANO FARIAS

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
heliofarias@gmail.com

**RESUMO.** O presente trabalho analisa os financiamentos do BNDES que se direcionaram, na primeira década deste século, para os países da África, seja na forma de suporte às exportações de bens e serviços ou pelo apoio aos investimentos de empresas brasileiras. Através de documentos oficiais, como o Plano Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), o Brasil, nos anos 2000, recuperou uma agenda de reflexão estratégica sobre a inserção internacional e sobre a articulação entre defesa e desenvolvimento. Neste sentido, foi proposta a ampliação das relações externas do país com o seu entorno estratégico, isto é, um espaço que incluiu América do Sul, África Subsaariana, Antártida e o Atlântico Sul, e onde o Brasil propõe difundir sua influência econômica, política e diplomática. Na recente reaproximação das relações entre Brasil e os países da África, houve o avanço em diversas áreas, incluindo educação, cooperação técnica, agricultura, medicina, políticas sociais e energia. O intercâmbio comercial cresceu de US\$ 4 bilhões, em 2000, para US\$ 26 bilhões, em 2012. O número de embaixadas do Brasil saltou de 17, em 2002, para 37 em 2013. Neste contexto, o BNDES se destaca, em virtude do montante de recursos desembolsados, por financiar projetos de infraestrutura e por operacionalizar a internacionalização de empresas brasileiras. Entretanto, com uma atuação limitada no sentido político-estratégico, as operações do banco parecem indicar, a despeito da brevidade do período estudado, a subordinação do sentido da cooperação sul-sul, das relações entre o Brasil e os países africanos, à lógica de acumulação de riqueza privada e às injunções do mercado. Este texto enquadra-se no esforço de pensar o desenvolvimento econômico e a cooperação internacional no campo das reflexões geopolíticas, uma abordagem que busca fazer o diálogo entre a leitura da conjuntura contemporânea com as tendências de longo prazo do sistema interestatal capitalista.

**PALAVRAS-CHAVES.** ÁFRICA, GEOPOLÍTICA, FINANÇA, BNDES.

**ABSTRACT.** This paper analyzes the BNDES financings that were directed in the first decade of this century for the countries of Africa, even in the form of support to exports of goods and services or by supporting investments of Brazilian companies. Through official documents such as the National Defense Plan and the National Defense Strategy, Brazil, in the 2000s, recovered an agenda of strategic study on international insertion and the connection between defense and development. In this regard, it was proposed expansion of external relations of the country with its strategic surrounding areas, ie, a space that included South America, Sub-Saharan Africa, Antarctica and the South Atlantic, and where Brazil proposes spreading its economic, political and diplomatic influence. In recent rapprochement of Brazil-Africa relations, there was progress in several areas, including education, technical cooperation, agriculture, medicine, energy and social politics. The trade has grown from \$ 4 billion in 2000 to \$ 26 billion in 2012. The number of Brazil embassies jumped from 17 in 2002 to 37 in 2013. In this context, the BNDES stands out by the amount of resources disbursed for financing infrastructure projects and operating the internationalization of Brazilian companies. However, with a limited role in the political-strategic sense, the bank's operations seem to indicate, despite the brevity of the period studied, the subordination of Brazil-Africa relations, the logic of accumulation of private wealth, and Market injunctions. This text studies the economic development and international cooperation in the geopolitical field, which is an approach that interacts contemporary conjuncture with the long-term trends of the capitalist interstate system.

**KEYWORDS.** AFRICA, GEOPOLITICS, FINANCE CAPITAL, BNDES.

## INTRODUÇÃO

O Brasil recuperou, nos anos 2000, uma agenda de reflexão estratégica sobre a inserção internacional e sobre a articulação entre defesa e desenvolvimento, estreitando os laços entre as políticas de desenvolvimento nacional e a necessidade de se reposicionar no sistema internacional. Com os documentos oficiais, Plano Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), foi proposta a ampliação das relações externas do país com o seu entorno imediato, estratégico, isto é, um espaço que inclui América do Sul, África Subsaariana, Antártida e o Atlântico Sul, e onde o Brasil propõe difundir sua influência econômica, política e diplomática, consolidando-se como uma potência regional. Entretanto, trata-se de uma área estratégica, marcada pela existência de “estoques” de recursos minerais, energéticos, e por oportunidades de investimentos de capital, um espaço em que as grandes potências buscam assegurar e ampliar suas posições.

O exercício de liderança política, econômica e diplomática sobre o “entorno imediato” evidencia a necessidade de uma estratégia brasileira de integração global, que reduza suas vulnerabilidades, que elenque suas prioridades e que seja coerente com uma perspectiva de conquista de maior autonomia no jogo das disputas de poder do sistema interestatal moderno. Uma forma de inserção externa que exige a capacidade de se criar arranjos políticos, consensos, alianças com distintos países, tendo como referência a perseguição dos objetivos geopolíticos. Não se trata, como adverte Fiori (2014), de nenhuma espécie de “ideologia nacionalista, nem muito menos a qualquer tipo de cartilha militar”, mas sim de um “imperativo ‘funcional’ do próprio ‘sistema interestatal capitalista’”.

Na recente reaproximação das relações entre Brasil e os países da África, houve o avanço em diversas áreas, incluindo educação, cooperação técnica, agricultura, medicina, políticas sociais e energia. O intercâmbio comercial cresceu de US\$ 4 bilhões, em 2000, para US\$ 26 bilhões, em 2012. O número de embaixadas do Brasil saltou de 17, em 2002, para 37 em 2013. Neste contexto, o BNDES se destaca por financiar projetos de infraestrutura e por operacionalizar a internacionalização de empresas brasileiras. O presente trabalho analisa os financiamentos do BNDES que se direcionaram, na primeira década deste século, para os países da África, seja na forma de suporte às exportações de bens e serviços ou pelo apoio aos investimentos de empresas brasileiras.

Este texto enquadra-se no esforço de pensar o desenvolvimento econômico e a cooperação internacional no campo das reflexões geopolíticas, uma abordagem que busca fazer o diálogo entre a leitura da conjuntura contemporânea com as tendências de longo prazo do sistema interestatal capitalista. Na sua versão recente, enquanto disciplina acadêmica e projeto político dos Estados Unidos para a periferia capitalista, as noções de desenvolvimento mergulharam numa espiral economicista, reduzindo seus fins às mudanças da base material de geração de riqueza dos Estados e, numa perspectiva mais liberal, a redução do atraso e superação da pobreza. Sendo assim, as estratégias de desenvolvimento dos países, tendo o processo de industrialização como uma de suas metas principais, se aproximava mais de um receituário de políticas de planejamento do que de um embate de poder entre Estados com vista a conquista de maior autonomia no sistema internacional. O que se negligencia nessas abordagens é a dimensão geopolítica, a compreensão de que os projetos de desenvolvimento sustentam, por natureza, a criação de meios competitivos a conquista ou manutenção de poder estatal. O desenvolvimento, portanto, não é um fim em si

mesmo, mas um meio econômico de se acumular poder. O capitalismo, como afirma Fiori (2008; 2013), nasceu associado às disputas de poder dos Estados, atrelado, portanto, a própria gênese do sistema interestatal.

Este texto está dividido em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, o intuito é de fazer um breve resgate sobre o papel dos bancos de desenvolvimento na criação dos mecanismos de direcionamento ao crédito como respostas nacionais aos desafios da industrialização, do desenvolvimento econômico e, por conseguinte, da redução das assimetrias de poder em relação às grandes potências mundiais. Posteriormente, a ideia é mostrar como, no Brasil, os sistemas de financiamento público são os principais responsáveis pelos projetos de integração regional e de ampliação das relações econômicas e comerciais. Espera-se, ao longo deste texto, esboçar algumas ideias que levem a uma aproximação teórica sobre o tema da expansão externa como um elemento constitutivo de um projeto nacional, que, a um só tempo, busca uma forma de inserção externa que reforce e desenvolva os efeitos de complementaridade do sistema produtivo nacional. Na terceira parte, o foco é o resgate das relações entre África e Brasil, buscando argumentar que o atual período de crescimento africano constitui uma oportunidade para o Brasil aprofundar as relações Sul-Sul e criar, no espaço do Atlântico Sul, um ambiente geopolítico favorável aos projetos sul-americanos e africanos. Por fim, serão feitas algumas considerações finais a respeito do desenvolvimento e da inserção externa no continente africano.

## **O BNDES E OS MECANISMOS DE DIRECIONAMENTO DO CRÉDITO**

Há uma longa tradição de debate nas ciências econômicas e sociais sobre o papel dos sistemas financeiros nas estratégias de desenvolvimento ou no próprio crescimento econômico dos países. As relações entre ambos variam de acordo com as diferentes tradições teóricas. Neste texto, entretanto, o enfoque será pautado na percepção de que o sistema financeiro relaciona-se à determinação do investimento e não a capacidade de poupar. O sistema financeiro, portanto, tem um papel ativo na dinâmica das economias capitalistas, superando as funções associadas a simples intermediação entre os agentes superavitários e agentes deficitários.

O estudo comparativo das trajetórias de desenvolvimento dos países em perspectiva histórica foi objeto de vários trabalhos. Em muitos, todavia, o tema da industrialização ocupou um papel central. É o caso, por exemplo, do trabalho de Alexander Gerschenkron (1970) sobre a industrialização dos países europeus. Este autor demonstrou como as industrializações da Alemanha e da Rússia diferiram da experiência inglesa, tendo na articulação entre Estados e bancos, entre estratégia política e capacidade econômica, o grande trunfo para a modernização produtiva. Uma leitura que permite desmitificar a estratégia liberal de desenvolvimento das nações.

No século XIX, a associação entre as políticas dos Estados, os bancos e as empresas deu uma nova dimensão ao desenvolvimento industrial dos países da Europa continental. No pós Segunda Guerra Mundial, retomou-se, em grande medida, a experiência destes países europeus de industrialização atrasada (*latecomers*) para a criação de instituições, sobretudo de bancos de investimentos de longo prazo, no intuito de recuperar as economias destruídas pela guerra.

No Brasil, entretanto, nunca existiu um sistema de financiamento baseado no mercado de capitais e nem um sistema de crédito essencialmente comandado por bancos universais (TORRES,

2009). A articulação entre Estado e bancos no Brasil foi distinta das experiências europeias, coube aos bancos públicos um papel central no financiamento da industrialização e da formação do sistema produtivo nacional. No Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se destaca como uma das mais importantes instituições de planejamento e financiamento dos projetos de desenvolvimento que já existiram no país. As preocupações com a industrialização, com investimentos de infraestrutura, com a integração do território e com a superação do subdesenvolvimento fundamentaram a criação do Banco em 1952 e, por conseguinte, orientaram suas opções políticas. Em pouco tempo, o BNDES<sup>1</sup> se tornou uma das principais referências de planejamento da burocracia estatal e, imprescindível, aos principais projetos nacionais das mais diversas orientações.

O Banco, em virtude da sua importância, foi objeto de vários estudos, sobretudo os que se preocupam em analisar o processo de industrialização e a formação do mercado interno. Pode-se, de maneira, geral, considerar cinco grandes momentos na história do Banco (FARIAS, 2008). O primeiro, entre 1952 e 1964, ressalta o papel do BNDE no financiamento dos macrossistemas de energia e transporte; o segundo, entre 1965 e 1981, caracteriza a importância do BNDE na ampliação dos circuitos produtivos industriais, principalmente com o financiamento dos setores privados nacionais; o terceiro, entre 1982 e 1989, evidencia-se a inflexão das prioridades históricas do BNDES frente ao processo de globalização, com destaque para a estratégia de integração competitiva nos mercados internacionais. O quarto período, predominante durante a década de 1990, o BNDES se destacou como um dos principais responsáveis pela Política de Privatização. E, por fim, um quinto caracterizado pela preocupação com a formação de grandes grupos nacionais, com o apoio à exportação e aos investimentos externos. Este último será o objeto de investigação deste texto.

Os desembolsos anuais do BNDES situam-se na ordem de R\$ 190,5 bilhões em 2013, o que representa uma evolução crescente em sua capacidade de financiar, dado que, em 2002, os valores estavam na ordem de R\$ 38,2 bilhões (BNDES, 2014). Trata-se, em termos comparativos, de um montante de recursos superior aos do Banco Mundial<sup>2</sup>, que em 2012 desembolsou aproximadamente US\$ 31 bilhões<sup>3</sup>. Entretanto, um pouco distante de outros bancos de desenvolvimento, como o CDB (China Development Bank), que, em 2012, detinha uma carteira de crédito na ordem de US\$ 1,2 trilhão, enquanto o KfW (Banco Alemão de Desenvolvimento) era de US\$526 bilhões e o BNDES era de US\$ 524 bilhões (COUTINHO, 2014). Quando se considera a importância dos bancos de desenvolvimento no conjunto da economia, têm-se na relação carteira de crédito/PIB os seguintes dados: 15,5% do KfW; 12,4 do CDB e 11,3% do BNDES. Quando se analisa a relação crédito/estoque de crédito no país, os dados indicam 21% do BNDES, 12,7% do KfW e apenas 8%

1 Apenas em 1982, com a incorporação dos recursos do Fundo de Investimento Social (Finsocial), o então BNDE agregou a letra "S" em sua sigla e passou, portanto, a se chamar BNDES.

2 Essa especificidade do BNDES deve-se ao fato de a instituição responder no mercado brasileiro por quase todo o *funding* destinado ao financiamento das aquisições de máquinas e equipamentos produzidos no país e a obras civis industriais de menor porte. Esse tipo de demanda, por ser normalmente de menor valor unitário, pode ser atendido com financiamento de prazo de 5 a 7 anos, enquanto projetos de instalação de plantas ou de obras de infraestrutura precisam, normalmente, de 15 a 25 anos. Isso faz com que o prazo médio das operações do BNDES seja de quatro anos, muito inferior ao de instituições congêneres, o que permite também que a instituição consiga gerar um volume de desembolsos anual maior, frente a um mesmo valor de ativo de crédito. Nas demais instituições, os financiamentos concentram-se fundamentalmente nas operações relacionadas a projetos de investimento de longa maturação na indústria e na infraestrutura.

3 Informação referente ao ano fiscal de 2012, que vai de junho de 2011 a junho de 2012. Dado retirado do site oficial do banco (<http://www.worldbank.org/>) em junho de 2014.

do CDB. (*idem*, 2014).

Contudo, estes elevados desembolsos do BNDES estão diretamente relacionados a três fatores (TORRES, 2009): a) a importância desses financiamentos num país com ampla indústria de equipamentos; b) amplitude e diversificação do parque produtivo industrial e agrícola; c) inexistência de um mercado financeiro nacional.

A particularidade do BNDES está no fato de ser um banco público de desenvolvimento mantido prioritariamente por recursos de origem fiscal ou parafiscal. Situação que se originou das limitações do mercado de crédito doméstico e de uma opção política estratégica de evitar a dolarização dos financiamentos de longo prazo. Tal especificidade reafirma o caráter público, nacional e estratégico de suas ações, não podendo, a rigor, se limitar as funções de um banco de investimentos orientado pelas demandas de mercado, mas sim ser um banco de desenvolvimento voltado ao fortalecimento da economia nacional e, cada vez mais, à inserção externa de setores produtivos estratégicos.

### **O BNDES E OS MECANISMOS DE CRÉDITO À INSERÇÃO EXTERNA**

Se for correto considerar que um dos principais problemas do crescimento da capacidade produtiva de longo prazo está relacionado a taxa de investimento, Medeiros e Serrano (2004), esclarecem que o investimento privado só cresce de forma sustentada se o aumento da demanda final (consumo, gasto público, exportações) for contínua e regular. E isso, obviamente, depende da condução da política governamental. As exportações são um componente fundamental na manutenção da tendência de longo prazo da demanda final. Impacta diretamente na questão do financiamento e na redução das restrições externas, uma vez que é uma fonte de aquisição de moeda externa. Entretanto, as exportações, se tomadas isoladamente, pouco contribuem para entender a variedade de situações de inserção externa dos países.

As condições estruturais de cada país constituem os fatores determinantes para se considerar o papel efetivo das exportações. As políticas de inserção internacional das empresas estão, na maioria dos casos, dependentes de instituições de apoio ao crédito. Alem e Cavalcanti (2005) consideram que o aumento das exportações, além de reduzir a vulnerabilidade externa, é um fator que interfere positivamente na elevação do emprego, da renda, da produtividade e do nível de produção. Não se reduz, portanto, a um mecanismo capaz de aumentar os parâmetros indicados acima, mas também é um fator fundamental para a elevação das divisas externas e um meio de projeção de poder.

O BNDES, no contexto de internacionalização do sistema produtivo dos anos 1990, criou linhas específicas de apoio às exportações, tendo em seu portfólio uma gama ampla e diversificada de setores industriais. Os destaques ficavam nos setores exportadores de bens de capital. Entretanto, só nos anos 2000, o Banco passou a apoiar a exportação de serviços nas áreas de engenharia, construção, informática, além de bens de consumo, como calçados, têxteis, alimentos e móveis. Em 1998, o valor desembolsado pelo BNDES foi de R\$ 2,1 bilhões, enquanto que em 2010, o valor chegou a atingir os R\$ 11,2 bilhões e, em 2013, o valor fechou com R\$ 7,1 bilhões (BNDES, 2014). Um crescimento excepcional e constante ao longo da década de 2000.

O BNDES *Exim* é tido como um dos maiores programas de incentivo e financiamento de

exportações do mundo. Tem crescido em praticamente em todas as suas modalidades de crédito ao longo dos últimos anos. Os recursos para o programa derivam do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O BNDES Exim tem duas linhas de financiamento à exportação: Pré-Embarque e Pós-Embarque.

A atuação governamental interfere de maneira significativa no montante das exportações do país, sendo um mecanismo estratégico de apoio a setores específicos, com destaque para os setores de maior intensidade de tecnologia e com alto valor agregado. Nestas áreas, o financiamento é condição fundamental para a inserção internacional e manutenção do competitivo do sistema produtivo nacional. As empresas por si só não são capazes de produzirem diferenciais relevantes para competirem no mercado internacional, elas precisam ter condições especiais de crédito, financiamento, em termos de prazos, taxas de juros, moedas de pagamento etc.. Como sustentam Torres & Carvalho (2010, p. 298), os exportadores necessitam de um sistema nacional de crédito. Uma política estratégica “que some, em um jogo de soma positiva, a outras ações (fiscais, cambiais, promocionais etc.) coordenadas entre exportadores, empresas fabricantes, bancos, seguradoras e governo”.

A atuação do BNDES no apoio ao processo de internacionalização de empresas nacionais coaduna com o esforço da política externa em diversificar nossos parceiros políticos e econômicos. O Banco, a partir de 2003, reorientou seu objetivo estratégico e passou a atuar como um agente promotor da integração da América do Sul e da África, financiando as exportações de bens e serviços, os investimentos diretos de empresas brasileiras e a integração da infraestrutura regional, incluindo projetos de construção de hidrelétricas, gasodutos, aquedutos, metrô, redes de transmissão de energia e de distribuição de gás. Neste processo o próprio BNDES abriu subsidiárias em Londres (2009), Montevideu (2009) e Johannesburgo (2013).

Numa outra chave, as parcerias do Banco com os demais parceiros do BRICS relevam-se demasiado importantes. Como assevera Garcia (2012, p. 114), na cúpula dos BRICS, em 2011, o BNDES fechou “acordos que preveem a facilitação de transações e projetos em comum, fortalecimento das relações comerciais e econômicas, a composição de um arcabouço que possa prover financiamento e serviços bancários a projetos de investimento de interesse comum, assim como a possibilidade de criação de uma entidade interbancária no futuro”.

O BNDES é uma das poucas instituições capazes de articular as dimensões política e econômica de uma estratégia de inserção externa. No âmbito econômico-financeiro, sobretudo a sede em Londres, amplia a capacidade de Banco captar recursos e ser emprestador em moeda estrangeira para empresas brasileiras. Do ponto de vista político, fortalece a capacidade de operação do Banco em outros países.

### **A GEOPOLÍTICA BRASILEIRA DE INSERÇÃO EXTERNA: O APROFUNDAMENTO DAS RELAÇÕES COM A ÁFRICA**

Pensar o continente africano não é tarefa trivial, pressupõe um distanciamento das explicações modelares, da compreensão de trajetórias de desenvolvimento econômico ou político dos países hoje desenvolvidos. A diversidade, as desigualdades e a existência de escalas sobrepostas de conflitos são elementos que dificultam a compreensão dos fenômenos políticos apresentados. É como se

no continente africano: interno e externo, estado e mercado, local e regional, nacional e global se entrecruzassem a todo o momento, tornando mais complexa a compreensão da realidade.

O desencontro dos tempos históricos e das escalas geográficas dá vida a uma trama articulada de eventos de difícil apreensão. Na África, como sugere Philippe Hugon (2009), o tempo da globalização neoliberal - com a competitividade, a desregulamentação dos mercados financeiros, a abertura econômica - não é o tempo do desenvolvimento econômico - com a construção de instituições, do mercado interno, da criação de complementaridades produtivas - nem o da história dos povos, das tradições histórico-culturais, das nações. A marca da regularidade, no tempo longo africano, é a subordinação e exploração externa que se sobrepõe às outras dinâmicas históricas.

O Brasil é um país carrega profundos vínculos geopolíticos, históricos, culturais com o continente africano. Ambos foram inseridos no sistema interestatal de modo subordinado e montaram suas estruturas econômicas para o atendimento às demandas externas. Contudo, neste início de século, o Brasil e alguns países africanos vivenciam transformações substanciais na economia e em suas políticas internacionais. Existe uma confluência entre os interesses externos do Brasil e nova onda de investimentos na África. Busca-se criar um modelo de relação interestatal mais horizontal e solidário, de dimensão Sul-Sul, frente a um histórico de relações assimétricas estabelecidas entre Brasil e os países africanos com os países potências do Norte.

As recentes relações de cooperação e intercâmbio incluem diversos setores: agrícola, medicina tropical, ensino profissionalizante, programas de energia, programas governamentais de política social. (IPEA, 2011). Um dos grandes desafios do Brasil é o de compatibilizar a relativa estabilidade institucional, a capacidade econômica e a ativos geoestratégicos (território, população, recursos minerais e energéticos, diversidade cultural, diversificação produtiva do parque industrial) com o interesse em se reinserir no sistema internacional, o que inclui, inevitavelmente, a disposição em arcar com os custos dessa empreitada.

As políticas de Cooperação Sul-Sul foram estimuladas por uma diplomacia ativa, basta lembrar que em 2002 o Brasil contava com apenas 17 embaixadas em solo africano, saltando para 37 em 2013<sup>4</sup>. Isso em um continente com 54 países e uma população de aproximadamente 800 milhões de pessoas. Um esforço de expansão externa que buscou a defesa de interesses geopolíticos e econômicos, do mesmo modo que contribuiu para internacionalizar uma agenda de políticas sociais de combate à pobreza.

De acordo com Fiori (2013), o Brasil, neste início de século, propôs aumentar sua autonomia internacional, aumentando a capacidade de defesa de suas posições, através do seu próprio poder político, econômico e militar. O país, para tanto, contou com a capacidade político-diplomática e o carisma de um presidente que transcendeu as dimensões do seu país. Apoiado nesta liderança presidencial, o país conseguiu reorientar sua inserção externa, tendo como norte uma estratégia internacional de conquista de maior autonomia no sistema internacional.

O continente africano é uma zona privilegiada de expansão das alianças políticas e dos investimentos brasileiros. O PIB do continente, entre 2003 a 2012, expandiu-se, em média, 5,1% ao ano, ao passo que a média mundial ficou na ordem de 2,7% ao ano. O comércio entre o Brasil-

<sup>4</sup> O Brasil conta atualmente com embaixadas em 37 das 54 nações africanas, das quais 19 foram inauguradas desde o início do governo Lula. O país só possui menos embaixadas no continente do que Estados Unidos (com 49 missões), China (48), França (46) e Rússia (38). (Fonte: FELLETT, João. Brasil tem a quinta maior presença diplomática na África. BBC Brasil, 17 de outubro de 2011).

África cresceu cerca de seis vezes, movimentou US\$ 4,9 bilhões e, 2012, chegou a US\$ 26,5 bilhões (IPEA, 2011).

Na esteira desses investimentos externos na África e com a perspectiva de alteração da posição do continente na hierarquia de geração de riqueza e de poder internacionais, foi criado, sob a liderança da União Africana, o Programa para o Desenvolvimento de Infraestruturas em Áfricas (PIDA).

O PIDA foi lançado em 2010, trata-se de um ambicioso programa de investimentos em infraestruturas para o continente. O programa estima que o crescimento africano seja de 6% por ano entre 2010 e 2040, em virtude de um conjunto de razões, a exemplo da existência de recursos minerais e energéticos, do aumento populacional, da melhoria das condições básicas de vida, dos investimentos em educação e do aumento do PIB *per capita*<sup>5</sup>. Abaixo os mapas indicam os principais projetos. O principal objetivo do programa é eliminar o déficit de infraestrutura e, portanto, prevê investimentos em grandes sistemas de engenharia, interligando o continente de norte a sul. Observa-se, abaixo, uma tabela com os números dos projetos prioritários.

### Plano de Ação Prioritário do PIDA, de 2012 a 2020

SETOR	NÚMERO DE PROJETOS	INVESTIMENTOS (EM BILHÕES DE US\$)
Energia	15	40
Transportes	24	25
Água	9	1,7
Infraestrutura de TCI	3	0,5
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>67,2</b>

Fonte: PIDA (2012)

A tabela acima mostra algumas das macro-iniciativas de integração do continente. Investimentos que exigem estruturas supranacionais de financiamento. Os 51 projetos prioritários, ou seja, aqueles traçados até 2020, apresentam um custo estimado em 67,2 bilhões de dólares<sup>6</sup>. Do ponto de vista energético, as obras de infraestrutura buscam aumentar a capacidade de geração de energia instalada, dos atuais 125 gigawatts<sup>7</sup> para cerca de 700 em 2040. Tais obras se concluídas aumentarão o acesso à energia, que em 2009 atendia 39%, para quase 70% em 2040, o que facultara o acesso a mais de 800 milhões de pessoas. O programa foca projetos de construção de hidroelétricas e linhas de transmissão<sup>8</sup>. Obras em petróleo e gás são previstas, porém em menor escala. No caso dos transportes estão previstas obras em diferentes modais, com destaque para o rodoviário e o

<sup>5</sup> Nestas projeções, o crescimento implicará que, nos próximos 30 anos, o PIB dos países africanos vai sextuplicar e a média de rendimento per capita vai subir acima dos \$10,000 para todos os países (PIDA, 2012).

<sup>6</sup> De acordo com o documento de lançamento do programa, “a escala dos investimentos necessários significa que todas as possibilidades precisam de ser alavancadas, incluindo as não-Organizações para fontes de Cooperação Económica e de Desenvolvimento tais como os Fundos Árabes, Brasil, China e Índia”. (PIDA, 2012, p. 8).

<sup>7</sup> Apenas para efeito de comparação, o Brasil (8ª maior capacidade instalada do mundo) detinha, em 2010, um potencial de 112,4 gigawatts, os Estados Unidos (1ª do ranking) apresentava 1.039 gigawatts. (BRASIL. Anuário estatística da energia elétrica de 2013. Rio de Janeiro: EPE, 2013).

<sup>8</sup> De um grupo de 15 projetos prioritários, a obra de “Interligação Central Africana”, por exemplo, está orçada em US\$ 10,5 bilhões. Representa uma linha de 3.800 km, que a partir da República Democrática do Congo interligará África do Sul, Angola, Gabão, Namíbia, Etiópia, Guiné Equatorial, Camarões e Chade.



ferroviário. A estimativa é que, mantidas as taxas de crescimento econômico, o volume de bens transportados vai aumentar na ordem de 6 a 8 vezes. O fluxo portuário passará de 265 toneladas, segundo o dado de 2009, para algo em torno de 2 bilhões de toneladas em 2040<sup>9</sup>. No que se refere aos projetos de infraestrutura para assegurar o abastecimento de água e a agricultura de irrigação estão previstos construções de barragens e estudos para o melhor aproveitamento dos aquíferos do continente. Os nove projetos previstos estimam um custo de US\$ 1,7 bilhão<sup>10</sup>. Por fim, o setor de tecnologia de informação e comunicação prevê a realização de três grandes projetos<sup>11</sup>, com o intuito de expandir as infraestruturas em fibra-óptica terrestre e instalar pontos de intercâmbio de internet entre eles.

A despeito da grandiosidade e das dificuldades para operacionalizar projetos que envolvem tantos países, o programa em questão demonstra viabilidade. O continente é o menos integrado do mundo, tendo baixíssimos níveis de intercâmbio intra-regional e, como todo, menor fluxo de comércio global (PIDA, 2012). As deficiências em infraestrutura básica entravam o crescimento e contribuem para manter o continente a margem dos fluxos globais de riqueza. A configuração geográfica do continente, o elevado número de países, o caráter geométrico de muitas fronteiras nacionais são fatores que requerem de programas de investimentos, como o PIDA, a necessidade de envolvimento econômico e, sobretudo, político do maior número de países para que as dificuldades estruturais não obstruam a sua implementação.

O BNDES é um ator-chave a continuidade do aprofundamento das relações Sul-Sul, uma instituição capaz de dar suporte técnico e financeiro aos projetos do PIDA. Entretanto, os desembolsos do Banco para os países da África devem ser obrigatoriamente associados às empresas brasileiras ou a exportadores de bens de empresas com unidades produtivas no Brasil, como consta no artigo 9º de seu estatuto<sup>12</sup>.

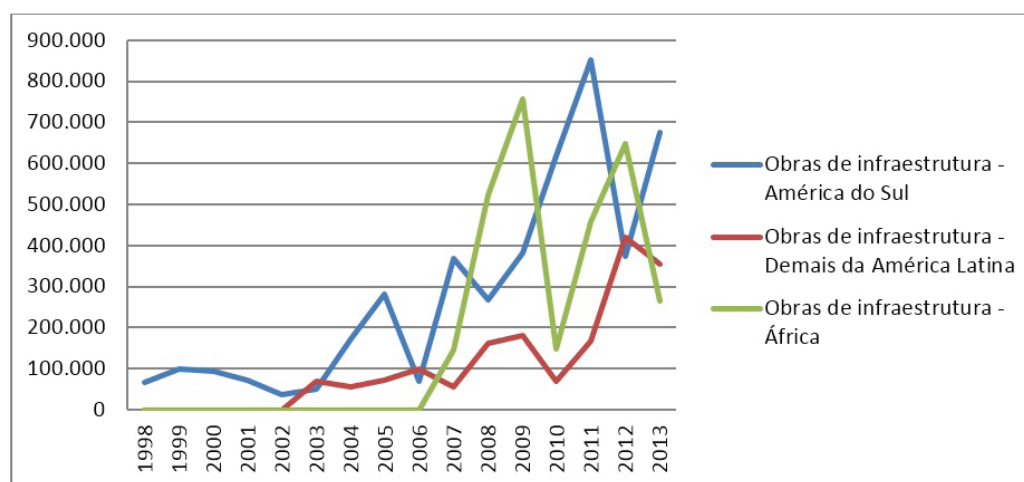
Os grandes grupos de engenharia e construção civil são os que mais recebem os financiamentos públicos. Os gráficos abaixo mostram a distribuição regional dos desembolsos do Banco, com a crescente participação da América do Sul, sobretudo após 2003, e da África, a partir de 2006. O montante para o continente foi na ordem de US\$ 2,95 bilhões.

**9** De um total de 24 obras prioritárias, o Corredor Multimodal Norte-Sul implicará na modernização do transporte de bens e pessoas entre África do Sul, Botsuana, Zimbabuê, Zâmbia, Malawi, Moçambique e República Democrática do Congo. O custo estimado da obra é de US\$ 2,3 bilhões. Esta é uma obra que está na fase de implementação e operação.

**10** Destaca-se, por exemplo, o projeto "Fomi", com orçamento de US\$ 384 milhões, uma central hidroelétrica na Guiné com fornecimento de água de irrigação para o Mali e regulação do rio Níger, com impacto direto em nove países.

**11** O projeto "TIC Terrestre para Conectividade" tem como meta assegurar a ligação de cada país através de pelo menos duas infraestruturas de banda-larga e assegurar o acesso a cabos submarino a todos os países insulares. Está orçado em US\$ 320 milhões e tem um impacto continental direto.

**12** Segundo o Art. 9º, o BNDES poderá "(...) II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País; III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação; (...) VIII - utilizar recursos captados no mercado externo, desde que contribua para o desenvolvimento econômico e social do País, para financiar a aquisição de ativos e a realização de projetos e investimentos no exterior por empresas brasileiras, subsidiárias de empresas brasileiras e empresas estrangeiras cujo acionista com maior capital votante seja, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil, bem como adquirir no mercado primário títulos de emissão ou de responsabilidade das referidas empresas. (Incluído pelo Decreto nº 7.635, de 5.12.2011 Link para um novo site)" (BNDES, 2014).

**Evolução dos desembolsos do BNDES em obras de infraestrutura (em US\$ mil)**

**Fonte:** Elaboração do autor, dados coletados em BNDES (2014)

É importante salientar que o volume de financiamentos do Banco nesta modalidade é pequeno frente à sua carteira de crédito. Os desembolsos para obras no exterior em 2013, por exemplo, foi de 1,29 US\$ bilhão enquanto que o desembolso total do Banco foi na ordem de US\$ 86, 81<sup>13</sup>. Isso significa que os financiamentos externos do Banco no período não chegaram a 2% do total dos desembolsos.

Se forem considerados só os financiamentos para o continente africano, as primeiras operações ocorreram em 2007, com desembolsos de US\$ 145 milhões, chegando a US\$ 266 milhões em 2013. Entre 2007 e 2013, o Banco investiu um total acumulado de US\$ 2,94 bilhões no continente, representando 59% dos desembolsos em obras de infraestrutura no exterior. Entretanto, esses valores não atingem 0,7% dos US\$ 431 bilhões (R\$ 948 bilhões) disponibilizados no período.

Se comparado à situação de outros países selecionados, o desempenho brasileiro é bastante restrito. Considerando apenas os parceiros do BRICS, exceto África do Sul, percebe-se uma enorme diferença na disponibilização dos recursos, a China dispôs, em 2012, US\$ 45 bilhões, a Índia US\$ 11 bilhões, enquanto o Brasil US\$ 2,2 bilhões.

Angola foi o principal destino dos desembolsos do BNDES, o país recebeu 95% dos financiamentos, seguido, num patamar bastante inferior, pelos seguintes países: Moçambique (2,02%), África do Sul (1,66%), Guiné Equatorial (0,36%), Gana (0,15%) e Zimbábue (0,01%).

Os financiamentos tiveram como principal contratante os governos nacionais. Em Angola, a totalidade das obras foi demandada pelo governo. Os projetos que incluem infraestrutura urbana e rural, tratamento de esgoto, geração e distribuição de energia, aeroporto, portos, transporte urbano. Dos 77 financiamentos concedidos a partir de 2007 para a realização de obras de infraestrutura em Angola, 38 com a Odebrecht, 18 com a Queiroz Galvão, 14 com a Andrade Gutierrez e 7 com a Camargo Correa (BNDES, 2014). Sendo a maioria destinada para a construção e reabilitação de vias urbanas e estradas.

<sup>13</sup> O valor de R\$ 190,5 bilhões convertidos para dólares a uma taxa de câmbio de 2,22 (média da cotação do mês de Junho de 2014).

Nota-se, portanto, a partir da observação dos dados dessa pesquisa preliminar que a internacionalização de empresas brasileiras é bastante dependente dos recursos públicos e, sobretudo, da manutenção de uma estratégia de inserção externa coerente com a autonomia e com os vínculos políticos e econômicos com os parceiros da África Subsaariana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das oportunidades, a presença do Brasil na África é bastante restrita. O apoio financeiro do BNDES à internacionalização de empresas nacionais é um processo recente, mas demonstra claras limitações político-estratégicas, as operações do Banco parecem indicar, a despeito da brevidade do período estudado, a subordinação do sentido da cooperação Sul-Sul, das relações entre o Brasil e os países africanos, à lógica de acumulação de riqueza privada e às injunções do mercado. Ademais, a própria configuração institucional do Banco impõe uma série de constrangimentos legais, como, por exemplo, a gestão dos recursos do FAT, que o obriga a investir em território nacional. Tais impedimentos sinalizam para urgência em se criar de instituições específicas para a realização, em ampla escala, daquilo que o BNDES não pode cumprir.

Considerando a dimensão da geopolítica no desenvolvimento econômico, torna-se evidente que o processo de transformação produtiva, bem como o de mudança dentro da hierarquia de geração de poder e riqueza no sistema interestatal dependem das estratégias políticas dos Estados. Não resultam do progresso linear ou da dinâmica naturalmente harmônica dos mercados. O desenvolvimento econômico, destarte, como apontado nos primeiros debates clássicos da economia política, tem como norte um projeto político de afirmação nacional, que, a um só tempo, está integrado a complexa relação entre os fundamentos internos e externos do poder.

No período atual assiste-se ao “desembarque econômico” (FIORI, 2008) na África, transformando o continente em uma área de expansão de capitais externos, notadamente os asiáticos, e zona privilegiada de fornecimento de recursos energéticos e minerais. Mesmo favorável do ponto de econômico, o atual ciclo de inserção africana no sistema interestatal força o acirramento das especializações produtivas. Não se substituiu, entretanto, o velho padrão europeu com a ascensão do leste asiático. Configura-se uma situação geopolítica de convivência, complementaridade e rivalidades entre as esferas de projeção de poder das “velhas” e “novas” potências. As possibilidades de mudança socioeconômica e de afirmação de soberania dos países africanos dependem da adoção de políticas sólidas, de longo prazo, voltadas para a diversificação da estrutura produtiva, a integração nacional e regional, e reinserção internacional.

Nesse sentido, cada país africano, em que pese os efeitos de séculos de exploração colonial e imperialista, apresenta uma realidade geopolítica que deve ser considerada para a identificação das formas pelas quais os Estados, a partir das coalizações internas de poder, podem formular, levando em conta a conjuntura externa, políticas de transformação socioeconômica e de redução das assimetrias de poder e riqueza internacionais.

Os esforços de criação de uma agenda de projetos de infraestrutura comum, a exemplo do PIDA, caminha no sentido de superar os principais obstáculos políticos e, por conseguinte, econômicos à integração africana. A necessidade de uma coordenação supranacional de planejamento reforça a necessidade de se pensar uma África unida. Dá-se, assim, uma dimensão geopolítica ao processo

de integração regional e desenvolvimento econômico.

Desdobra-se ao Brasil uma oportunidade singular para aprofundar as relações político-econômicas com os países africanos, sobretudo com os que dividem o litoral do Atlântico Sul e os falantes de língua portuguesa. Uma condição que reforça a capacidade de ação no “entorno estratégico”. Para tanto, o BNDES, como instrumento financeiro, deverá estar em sintonia com os fundamentos estratégicos da política externa, no sentido de buscar aproximar as razões de mercado, que regem as avaliações de crédito, com as razões de Estado.

## REFERÊNCIAS

- ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, 2005.
- ARRIGHI, Giovanni; HUI, Po-Keung; RAY, Krishnendu e REIFER, Thomas Ehrlich. “Geopolítica e Altas Finanças” ARRIGHI, Giovanni (Org) *Caos e Governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001
- BNDES (2014). *Estatísticas Operacionais: apoio à exportação*. Consulta ao site em junho de 2014.
- BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa: Paz e Segurança para o Brasil*. Brasília, 2008.
- CATERMOL, Fabrício. O BNDES e o apoio às exportações. In: ALÉM, Ana Cláudia (org.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.
- COUTINHO, Luciano. *O desempenho do BNDES*. Apresentação para a Comissão de Assuntos Econômicos e para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Senado Federal. 2014.
- FARIAS, Hélio C.. *O BNDES e as privatizações no uso do território brasileiro*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Instituto de Geociências, Unicamp, 2008.
- FIORI, José Luís. “O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI”. In: SADER, Emir (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 1ª edição, 2013.
- FIORI, José Luís. “Poder, Geopolítica e Desenvolvimento”. *Carta Capital*, 01/07/2013.
- FIORI, José Luís. “Para calcular o futuro”. *Carta Capital*, 02/06/2014.
- FIORI, José L. “O sistema interestatal capitalista no início do século XXI” In: FIORI, José L.; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.
- GARCIA, Ana Saggiaro. *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, PUC-RIO, 2012.
- GERSCHENKRON, A. *El atraso económico em su perspectiva histórica. Atraso Económico e Industrialización*. Barcelona: Ariel, 1970.
- HUGON, Phillipe. *A Geopolítica da África*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009.
- IPEA & BANCO MUNDIAL. *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana, parceria Sul-Sul para o crescimento*. Brasília, 2011.
- MEDEIROS, Carlos e SERRANO, Franklin. “Padrões Monetários Internacionais e Crescimento”. In: FIORI, José L. (org.) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. “O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente”. In: *Revista de Economia Política*, vol. 24, nº 2 (94), abril-junho/2004.

- PIDA (2012). *Programa para Desenvolvimento das Infraestruturas em África (PIDA): Interligar, integrar e transformar um continente*.
- TORRES, Ernani. “Mecanismos de Direcionamento do Crédito, Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES”. In: Francisco Marcelo Rocha Ferreira; Beatriz Barbosa Meirelles. (Org.). *Ensaio sobre Economia Financeira*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.
- TORRES, Ernani; CARVALHO, Mônica. “Financiamento às exportações: instrumentos de apoio e de mitigação de riscos”. In: VASCONCELLOS, M. et al. *Gestão de negócios internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2ª edição, 2010.