

Garcia, Ana Saggiaro; Pereira, Rodrigo Curty; Lopes, Maria Eduarda

Working Paper

Investimentos, financiamento e cooperação do Brasil em Angola e Moçambique: Evolução dos dados e um balanço dos efeitos do acordo de cooperação e facilitação de investimentos

Texto para Discussão, No. 2857

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Garcia, Ana Saggiaro; Pereira, Rodrigo Curty; Lopes, Maria Eduarda (2023) : Investimentos, financiamento e cooperação do Brasil em Angola e Moçambique: Evolução dos dados e um balanço dos efeitos do acordo de cooperação e facilitação de investimentos, Texto para Discussão, No. 2857, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2857>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284913>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2857

**INVESTIMENTOS, FINANCIAMENTO
E COOPERAÇÃO DO BRASIL
EM ANGOLA E MOÇAMBIQUE:
EVOLUÇÃO DOS DADOS E UM
BALANÇO DOS EFEITOS DO ACORDO
DE COOPERAÇÃO E FACILITAÇÃO
DE INVESTIMENTOS**

**ANA SAGGIORO GARCIA
RODRIGO CURTY PEREIRA
MARIA EDUARDA LOPES**



**INVESTIMENTOS, FINANCIAMENTO E
COOPERAÇÃO DO BRASIL EM ANGOLA
E MOÇAMBIQUE: EVOLUÇÃO DOS
DADOS E UM BALANÇO DOS EFEITOS
DO ACORDO DE COOPERAÇÃO E
FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS**

ANA SAGGIORO GARCIA¹
RODRIGO CURTY PEREIRA²
MARIA EDUARDA LOPES³

1. Professora adjunta do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); diretora do Centro de Estudos e Pesquisas do BRICS (BRICS Policy Center); professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); e pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail:* <anasaggioro@puc-rio.br>.

2. Membro do Laboratório Geografias da Saúde e Lugar da Universidade de Waterloo, Canadá; e assistente de pesquisa de pós-graduação na Universidade de British Columbia, *campus* de Okanagan. *E-mail:* <rcurtype@uwaterloo.ca>.

3. Pesquisadora pela Rede Brasileira de Pesquisa sobre Operações de Paz do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (Rebrapaz/CCOPAB); estagiária no Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes); e coordenadora de Pessoas na Rede de Mulheres Profissionais de Comércio Internacional (WITs). *E-mail:* <madu.ldssantos@gmail.com>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia (substituta)**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas (substituto)**

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais (substituto)**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura (substituta)**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais (substituto)

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais (substituto)

FÁBIO VÉRAS SOARES

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F53; F55; O55.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2857>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ÁFRICA DESDE OS ANOS 2000: UM BREVE PANORAMA.....	10
3 ANGOLA: INVESTIMENTO, FINANCIAMENTO E COOPERAÇÃO BRASILEIRA	24
4 MOÇAMBIQUE: INVESTIMENTO, FINANCIAMENTO E COOPERAÇÃO DO BRASIL	47
5 CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS	75
APÊNDICE A	87

SINOPSE

Nossa pesquisa visa analisar a atuação do Brasil no regime internacional de investimentos e fazer um balanço dos efeitos do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) para os investimentos brasileiros em Angola e Moçambique. Neste segundo texto para discussão, discutiremos sobre as relações entre Brasil e Angola, bem como Brasil e Moçambique, por meio de abordagem inter-relacionada do que chamamos de tripé *investimento, financiamento e cooperação*. Iniciamos com um panorama sobre as relações Brasil-África desde os anos 2000 e buscamos evidenciar que, após o impulso dado durante o governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve um contínuo enxugamento de recursos destinados ao financiamento e à cooperação com países africanos. Ocorreu também um estreitamento dos objetivos para maior ênfase em comércio e investimentos, bem como maior foco na cooperação na área de defesa. Seguindo o tripé, adentramos mais detalhadamente nas relações do Brasil com Angola e Moçambique, no que tange a comércio e investimentos, crédito e financiamento, assim como a cooperação técnica e ajuda ao desenvolvimento. Nossa análise pretendeu atualizar pesquisas anteriores e dar o quadro mais recente sobre as conjunturas política, econômica e social na qual se inserem os investimentos brasileiros. Por fim, trouxemos um balanço das entrevistas realizadas com atores-chave em Angola e Moçambique. As entrevistas buscaram extrair suas análises e perspectivas sobre os processos de desenvolvimento econômico em seus países, o papel do investimento estrangeiro e os efeitos dos acordos de facilitação e proteção de investimentos, situando o ACFI e as relações com o Brasil nesse cenário. Apesar de esse acordo ser visto como um modelo menos restritivo do que os tradicionais tratados bilaterais de investimentos (TBIs), encontramos evidências de que este não é suficiente para promover investimentos entre os países envolvidos. Para isso, seria necessário garantir um ambiente econômico e político estável para os investidores tanto no Brasil quanto em Angola e Moçambique, bem como retomar uma diplomacia econômica para melhor troca de experiências e conhecimento mútuo.

Palavras-chave: Angola; Moçambique; ACFI; investimento externo direto; cooperação; crédito e financiamento.

ABSTRACT

Our research aims to analyze Brazil's role in the international investment regime and to assess the effects of the Agreement on Cooperation and Investments Facilitation (ACIF) on Brazilian investments in Angola and Mozambique. In this second Discussion Paper, we discuss the relations between Brazil and Angola, and Brazil and Mozambique, through an interrelated approach of what we call the tripod *investment, financing and cooperation*. We begin with an overview of Brazil-Africa relations since the 2000s, seeking to show that, after the boost given during the Lula da Silva government, there was a continuous drying up of resources for financing and cooperation with African countries, and a narrowing of objectives to a greater emphasis on trade and investment, and a greater focus on defense cooperation. Following the tripod, we went into more detail on Brazil's relations with Angola and Mozambique in terms of trade and investment, credit and financing, as well as technical cooperation and development aid. Our analysis was intended to update previous research and give the most recent picture of the political, economic and social conjuncture in which Brazilian investments take place. Finally, we provide a review of

the interviews conducted with key players in Angola and Mozambique. The interviews sought to extract their analyses and perspectives on the economic development processes in each of their countries, the role of foreign direct investment, and the effects of investment facilitation and protection agreements, situating the ACIF and relations with Brazil in this scenario. Although the ACIF is seen as a less restrictive model than the traditional bilateral investment treaties, we find evidence that it is not sufficient to promote investments between the countries involved. For this, it would be necessary to ensure a stable economic and political environment for investors both in Brazil and in Angola and Mozambique, and to resume economic diplomacy for a better exchange of experiences and mutual knowledge.

Keywords: Angola; Mozambique; ACFI; foreign direct investment; cooperation; credit and financing.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é o segundo texto para discussão decorrente do projeto A Agenda Externa do Brasil para a África: avaliações e propostas. Neste projeto, propusemos-nos a analisar a atuação do Brasil no regime internacional de facilitação e proteção de investimentos e fazer um balanço dos efeitos do novo Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) para os investimentos brasileiros em Angola e Moçambique.

O primeiro texto para discussão focou no debate sobre o regime internacional de investimentos (Garcia e Torres, 2021). Neste, apresentamos o contexto histórico de surgimento dos tratados bilaterais de investimentos (TBIs), as crescentes críticas de natureza política, econômica e social sobre os efeitos dos tratados sobre as políticas públicas dos países signatários, bem como o contexto atual de reformas dos modelos de acordo. Mostramos que o ACFI do Brasil se insere nesse contexto de reformas. Nos anos 1990, os TBIs assinados pelo Brasil não foram ratificados; porém, com a crescente expansão internacional de empresas brasileiras, o país passou a buscar promover suas próprias empresas no exterior. Em 2015, os primeiros ACFIs foram assinados com Angola, Moçambique e Malawi. Argumentamos que o início do acordo com países africanos refletiu, nesse momento, interesses estratégicos do governo brasileiro, assim como o histórico da atuação de empresas multinacionais brasileiras, que enfrentaram disputas e conflitos. O ACFI traz aspectos inovadores que atenuam os elementos críticos dos TBIs tradicionais; no entanto, sua implementação deverá ser acompanhada para que tenha efeitos positivos no sentido de investimentos social e ambientalmente responsáveis, tal como o modelo brasileiro se propõe.

Angola e Moçambique já vinham experimentando uma queda na entrada de investimentos externos diretos (IEDs) nos últimos anos. Enquanto Angola tem um número reduzido de TBIs e não é membro do Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (Ciadi), Moçambique está enredado em um conjunto de TBIs e foi levado à arbitragem do Ciadi em dois casos. Ao mesmo tempo, Angola reformou sua legislação nacional de investimentos e Moçambique fez reformas em legislações setoriais. Assim, naquele primeiro trabalho, fornecemos um quadro comparativo do ACFI e dos demais TBIs em vigor com cada um desses países, mostrando as principais diferenças. Além disso, apresentamos as legislações nacionais e as principais políticas públicas relevantes ao investimento estrangeiro em Angola e Moçambique. Argumentamos que, em ambos os países, há disputas relativas à titulação e ao acesso à terra em torno de megaprojetos, bem como existem posições distintas entre governo e comunidades e organizações sociais envolvendo grandes projetos de investidores estrangeiros. Nesse sentido, o Brasil deve observar com sensibilidade esses processos sociais, ao considerar aspectos históricos, políticos, sociais e ambientais nos territórios onde os projetos planejam ser implementados.

Partindo desse ponto, neste segundo texto para discussão, focaremos nas relações do Brasil com Angola e Moçambique desde os anos 2000, analisando essas relações por meio do tripé *investimentos, financiamento e cooperação*. A agenda externa do Brasil com países africanos ganhou novo impulso a partir do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Nesse contexto, empresas brasileiras aprofundaram e/ou expandiram seus projetos na África, em certa medida acompanhadas por crédito e financiamento providos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao lado de políticas públicas de cooperação técnica e ajuda ao desenvolvimento nas áreas de saúde, educação e agricultura. A crise econômica e política no Brasil, iniciada no período 2014-2015, levou a uma redução de recursos públicos destinados à cooperação e à provisão de crédito. Ao mesmo tempo, e mais importante, a partir do governo da então presidente Dilma Rousseff (2011-2016), a agenda externa do Brasil para África foi deixando, progressivamente, a narrativa da “solidariedade Sul-Sul”. Argumentaremos que os investimentos privados de empresas brasileiras e a política pública da cooperação para o desenvolvimento já se mesclavam nos territórios de implementação; por exemplo, no Corredor de Nacala em Moçambique (Garcia e Kato, 2016). Neste trabalho, buscamos mostrar que, apesar de apresentarem matrizes de política externa bastante distintas, a agenda do Brasil para a África mostrou uma relativa continuidade entre os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer (2016-2018), bem como no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022): além do contínuo enxugamento de recursos destinados ao financiamento e à cooperação com países africanos, houve estreitamento e afunilamento dos objetivos para maior ênfase em comércio e investimentos, bem como maior foco na cooperação na área de defesa. Ainda, o governo Bolsonaro apresenta um ineditismo: a participação mais expressiva de grupos parlamentares e personalidades evangélicas na política externa com países africanos.

Seguindo o tripé *investimento, financiamento e cooperação*, adentraremos mais detalhadamente nas relações do Brasil com Angola e Moçambique. No caso de Angola, discorreremos sobre a atuação histórica da Odebrecht e outras empresas brasileiras e mostraremos os reflexos da crise política e econômica, decorrente da operação Lava Jato no Brasil, sobre a atuação de empresas de construção civil no país africano. Apresentaremos os recentes projetos da Companhia de Bioenergia de Angola (Biocom) – que envolve a Odebrecht – e do Programa de Apoio à Produção, Diversificação das Exportações e Substituição das Importações (Prodesi). Discutiremos, também, os financiamentos do BNDES a serviços de empresas brasileiras em Angola, país que mais recebeu créditos do banco na África. Por fim, apresentaremos o histórico e o quadro atual da cooperação técnica e ajuda ao país.

Por sua vez, no caso de Moçambique, trouxemos o histórico de atuação da Vale, bem como os debates sobre impactos no território de implantação da mina e as infraestruturas ao longo do Corredor de Nacala. Atualmente, o anúncio da retirada da Vale do país levantou a discussão sobre

TEXTO para DISCUSSÃO

incentivos e isenções fiscais concedidas às empresas do setor extrativo. Também mostramos o quadro atual do setor de hidrocarbonetos, que, apesar de não envolver diretamente investimentos brasileiros, tem impactos sobre a atuação de investidores estrangeiros no país. No âmbito dos financiamentos, discutimos as dificuldades de Moçambique em pagar os créditos concedidos pelo BNDES à Odebrecht para a construção do aeroporto de Nacala, diante do quadro geral de crise fiscal e *dívidas ocultas* no país, vivido desde 2016. Ainda, Moçambique foi o principal receptor da cooperação brasileira na África, e mostramos o histórico da cooperação em saúde e agricultura, no qual se destaca o embate entre governos e diferentes segmentos da sociedade civil no âmbito do projeto trilateral Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical no Norte de Moçambique (ProSavana).

Por fim, trouxemos neste trabalho um balanço das entrevistas realizadas com atores-chave em Angola e Moçambique. Buscamos acessar os atores locais, receptores dos investimentos e da cooperação brasileira, para melhor compreender suas distintas visões e perspectivas sobre as relações com o Brasil, as dinâmicas locais em que os investimentos e a cooperação se inserem, bem como o que diferencia a inserção econômica brasileira diante de outros países. Nesse sentido, as entrevistas procuraram elucidar sobre a atual conjuntura econômica em Angola e Moçambique, o papel do investimento estrangeiro e dos acordos internacionais de investimento para seus processos de desenvolvimento, as relações com o Brasil e as percepções de atores-chave sobre investimentos de empresas brasileiras, bem como o papel do ACFI para tais investimentos. Contamos com a participação de representantes das seguintes instituições: embaixada do Brasil em Moçambique; Agência para Promoção de Investimentos e Exportações de Moçambique (Apiex); Universidade Pedagógica de Maputo; Agência de Investimento Privado e Promoção das Exportações de Angola (Aipex); Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente em Angola (Adra); e Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola (Ceic/Ucan). Os dados foram coletados por meio de videoconferências ou por correspondência escrita. Entrevistas realizadas por videoconferência foram transcritas e analisadas com as demais. Organizamos os resultados de acordo com as questões discutidas pelos entrevistados.

Agradecemos a disponibilidade e o tempo dispendido por nossos convidados para as entrevistas, e as excelentes contribuições que trouxeram ao nosso trabalho. Também agradecemos ao professor Jorge Ferrão e à professora Elsa Kraychete pela disponibilidade em ler e comentar nosso trabalho em evento organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Por fim, agradecemos o apoio do instituto, em particular da Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte), na

pessoa de Luis Fernando Tironi, que coordena o projeto A Agenda Externa do Brasil para a África: avaliações e propostas. Os autores responsabilizam-se por todas as informações aqui contidas.¹

2 AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ÁFRICA DESDE OS ANOS 2000: UM BREVE PANORAMA

A política externa brasileira apresentou uma notória curva em direção ao aprofundamento e à expansão das relações com o “Sul global”, a partir de 2003, com o governo Lula. Vigevani e Cepaluni (2007) caracterizaram-na como a busca de *autonomia pela diversificação*, em que a autonomia resulta da abertura de relações políticas e comerciais com mais parceiros, como as economias emergentes do BRICS,² os países da América do Sul e os novos parceiros da África e do Oriente Médio. As chamadas *relações Sul-Sul* formaram as bases para a busca de maior participação e incidência nas instituições globais e fóruns multilaterais. Associado a isso, consolidou-se o que Cervo (2009) chamou de internacionalização da economia brasileira, quando o país ascendeu à posição de *global player* e se observou a expansão internacional das empresas brasileiras apoiadas em políticas públicas como o crédito subsidiado. O estreitamento das relações Sul-Sul ofereceu forte respaldo político a esses grandes grupos econômicos em sua atuação regional e global.

Foi nesse contexto que a África ganhou importância nas relações internacionais do Brasil. Segundo Saraiva (2012), a ampliação da agenda brasileira para a África, a partir dos governos Lula (2003-2010), refletiu a combinação de mudanças ideológicas e estratégicas na política externa brasileira. Suas bases ultrapassariam, em parte, o discurso culturalista tradicional e ganhariam legitimidade na própria sociedade brasileira, em um consenso político e social amplo nas instituições, nas universidades, no Parlamento, nos grupos afro-brasileiros, nas empresas e nos agentes públicos interessados (Saraiva, 2012, p. 179). De acordo com Banco Mundial e Ipea (2011), os laços históricos e culturais com o continente africano diferenciariam o Brasil dos demais países emergentes. Naquele período, a atuação do Brasil no cenário internacional e suas políticas sociais bem-sucedidas eram vistas como exemplos para os países africanos. Nesse sentido, Banco Mundial e Ipea (2011, p. 3, grifo nosso) afirmam que “a nova África coincide com o Brasil global”.

Em pesquisas anteriores, apontamos para a necessidade da adoção de uma perspectiva inter-relacionada sobre o tripé *investimento-cooperação-financiamento* no estudo das relações Brasil-África (Garcia, Kato e Fontes, 2012; Garcia e Kato, 2016). Empresas brasileiras do setor

1. Gabriel Torres trabalhou no levantamento de dados da primeira versão deste trabalho. Seu resultado final foi integralmente atualizado e revisado.

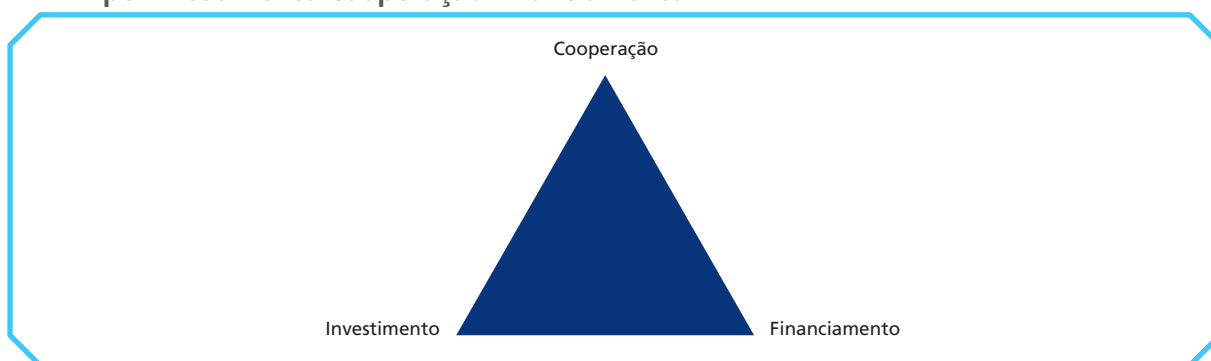
2. Grupo constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

TEXTO para DISCUSSÃO

extrativo e de construção civil, que chegaram ao continente africano ainda na década de 1970, avançaram com novos projetos nos anos 2000. Esse avanço das multinacionais brasileiras se fez acompanhado do crescimento da *cooperação internacional para o desenvolvimento* nas áreas da agricultura, educação e saúde (com importante atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa e da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, além do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai), bem como com o apoio à internacionalização de empresas brasileiras por meio do crédito e financiamento, particularmente advindos do BNDES.

FIGURA 1

Tripe investimento-cooperação-financiamento



Elaboração dos autores.

Reforçando essa abordagem, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), em seu *Balanco de Governo: 2003-2010*, afirmou que o Brasil teria realizado esforços pioneiros nas relações com parceiros africanos em matéria de diplomacia, investimentos diretos e cooperação técnica. Assim,

trata-se de política solidária e humanista, que almeja reduzir assimetrias, promover o desenvolvimento e combater a pobreza. Há, no entanto, ganhos concretos auferidos pelo Brasil em seu relacionamento com a África: o acesso a novos mercados, vantajosas oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais. Ou seja, o engajamento com a África eleva o perfil internacional do Brasil (Brasil, 2010, p. 35).

O Brasil implementou, durante os governos Lula, um conjunto de políticas públicas e institucionais de apoio – direto ou indireto – às multinacionais brasileiras no continente africano. Entre as mais importantes, destacamos visitas oficiais, a abertura de novas embaixadas em países africanos, o aumento significativo de projetos e recursos para a cooperação internacional e a ajuda técnica, linhas de créditos específicas para a exportação de produtos e serviços de empresas brasileiras no exterior, bem como organização de visitas e feiras de negócios. Tais políticas foram implementadas e acompanhadas pelo contínuo processo de internacionalização de agências estatais brasileiras, como a abertura dos escritórios da Embrapa em Gana (Escritório..., 2006), da Agência Brasileira

de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) em Angola, da Fiocruz em Moçambique (Escritório..., 2008) e do BNDES em Joanesburgo.

De acordo com o Itamaraty, foram abertas dezoito novas embaixadas brasileiras na África entre 2003 e 2010, que totalizaram 34 embaixadas no continente (Brasil, 2010). O então presidente Lula realizou 33 viagens, visitando 23 países, que, em muitos casos, receberam pela primeira vez um presidente brasileiro. Por sua vez, durante aquele período, o Brasil recebeu 47 chefes de Estado africanos (*op. cit.*, p. 35). Ainda, espaços de concertação política foram criados ou fortalecidos durante aquele período, destacando-se a Cúpula América do Sul-África (ASA); a aproximação com a União Africana (UA) por intermédio da abertura da embaixada brasileira na Etiópia, sede da UA; e a participação na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), na qual o Brasil atuou com aportes significativos da cooperação técnica em agricultura e saúde, bem como na solução de crises no Timor-Leste e na Guiné-Bissau (Brasil, 2010, p. 35).

Segundo o Banco Mundial e Ipea (2011), empresas brasileiras dos setores de mineração, petróleo e gás, e construção civil aumentaram significativamente sua presença no continente africano. A promoção do investimento brasileiro na África tem lugar em contexto geopolítico de competição por acesso a recursos naturais na concorrência com potências tradicionais e emergentes. O Itamaraty destacou a presença da Vale – que operava em quase todos os países do continente – e da Petrobras, que atuou em Angola, Líbia, Namíbia, Tanzânia e Nigéria (Brasil, 2010, p. 36). Além disso, houve aumento da presença de empreiteiras como Andrade Gutierrez, ARG, Queiroz Galvão e Odebrecht, em obras de infraestrutura: rodovias no Camarões, na Guiné, na Argélia, na Mauritânia e em Gana; portos e aeroportos na Líbia, em Moçambique e em Djibuti; e uma linha de metrô em Trípoli, na Líbia (*op. cit.*, p. 10). Em alguns casos, tais empresas obtiveram financiamento do BNDES e da Câmara de Comércio Exterior (Camex).

Banco Mundial e Ipea (2011) chamam atenção para a sub-região da África Subsaariana, com forte concentração de empresas dos setores de infraestrutura, energia e mineração. Essas empresas são consideradas *agentes tradicionais* em termos de investimento e volume de vendas. Além das tradicionais Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht, Petrobras, Queiroz Galvão e Vale, há também a presença da Marcopolo no setor de manufatura (*op. cit.*, p. 87). Ao mesmo tempo, ainda que tenha havido um incremento de políticas públicas de apoio à internacionalização de empresas brasileiras, Banco Mundial e Ipea (2011, p. 86) consideram baixos os fluxos do IED brasileiro na região em relação aos demais destinos de investimentos do país.

De fato, pesquisas sobre a internacionalização de empresas brasileiras mostram que os investimentos brasileiros se destinam prioritariamente a países da América do Sul (CNI, 2016; Garcia, 2012). Ao mesmo tempo, os *rankings* anuais publicados pela Fundação Dom Cabral (FDC) revelam

TEXTO para DISCUSSÃO

um incremento progressivo da presença de multinacionais brasileiras no continente africano. Por exemplo, em 2015, empresas e franquias brasileiras estavam presentes em 22 países africanos, que totalizaram 33% das multinacionais no exterior, ante 5% em 2010 (FDC, 2015, p. 51-55; 2010, p. 11). A tabela 1 mostra a evolução dos dados disponibilizados pelo *Ranking das Multinacionais Brasileiras*.

TABELA 1

Presença de multinacionais brasileiras na África (2009-2018)

(Em %)

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Multinacionais brasileiras com presença na África	5	5	10	27	30	29	33	24	26	20

Fontes: FDC (2009; 2010; 2011; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018) e Cretoiu *et al.* (2012).

Elaboração dos autores.

Consideramos que esse aumento progressivo é resultado, entre outros fatores, de políticas públicas voltadas à expansão de empresas brasileiras na África, como temos discutido. É relevante notar que 2015 é também o ano de inauguração do ACFI, acordo brasileiro que tem seu início com países africanos.³ Desde então, tratados comerciais e de proteção de investimento têm se tornado um novo instrumento da política externa brasileira. Atualmente, o Brasil possui ACFIs assinados com cinco países africanos: Angola, Moçambique, Malauí, Marrocos e Etiópia.⁴ Além disso, o Brasil possui um tratado internacional para evitar a bitributação com a África do Sul.⁵

Para compor esse quadro, foi também durante o governo Lula que o Brasil passou a ser um doador de ajuda internacional a outros países em desenvolvimento. De acordo com o Itamaraty, a cooperação internacional para o desenvolvimento (*cooperação Sul-Sul*) é constituída por consultorias e treinamentos para transferência de conhecimentos técnicos, bem como doação de equipamentos e materiais em bases não comerciais (Brasil, 2010, p. 55). A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi responsável pelo planejamento, pela coordenação, pelo financiamento e pelo monitoramento da cooperação brasileira. Segundo Milani (2017), a cooperação brasileira Sul-Sul ocorre principalmente nos campos da saúde, da educação, da agricultura e da gestão pública. Além da ABC, outros atores como a Embrapa e a Fiocruz se tornaram entidades ativas na promoção da

3. Conforme discutimos no primeiro texto para discussão, o início do ACFI com países africanos não se dá em razão do volume de IED brasileiro. Em nossa análise, o acordo expressava, naquele momento, os interesses estratégicos do governo brasileiro e o histórico da atuação de empresas multinacionais brasileiras, que enfrentaram, em alguns casos, disputas e conflitos no continente (Garcia e Torres, 2021).

4. Disponível em: <<https://is.gd/IgZBW>>. Acesso em: dez. 2022.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3W1P6uZ>>. Acesso em: out. 2021.

cooperação brasileira (Milani, 2017). Os projetos no continente africano concentraram 55% dos recursos da ABC até 2010 e somaram US\$ 65 milhões aplicados em trezentos projetos (Brasil, 2010, p. 56). A seguir, destacam-se as principais iniciativas.

- 1) Na agricultura, o Projeto Cotton-4 em Burquina Faso, Benin, Chade e Mali, para o fortalecimento da cadeia produtiva do algodão e as infraestruturas relacionadas, com atuação da Embrapa, além da ABC; o ProSavana, para pesquisa tecnológica e introdução de soja e outros cultivos em Moçambique, por meio da cooperação trilateral com o Japão, sobre o qual discorreremos mais à frente; projetos de rizicultura no Senegal, capitaneados pela Embrapa; e programas para compras de alimentos e equipamentos, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) África e o Programa Mais Alimentos.
- 2) Na educação, programas de intercâmbio (programa de estudantes-convênio de graduação – PEC-G – e de pós-graduação – PEC-PG) ao Brasil, a criação da Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), bem como a implementação do ensino profissionalizante pelo Senai em diferentes países africanos.
- 3) Na área de saúde, a fábrica de medicamentos em Moçambique, em parceria com a Fiocruz, além de outros projetos direcionados ao combate do HIV/Aids e da malária (Milani, 2017; Banco Mundial e Ipea, 2011; Brasil, 2010).

Nesse quadro, observamos a posição central ocupada por Moçambique na cooperação Brasil-África. Segundo Fingermañ (2019), o país foi o principal beneficiário de projetos da ABC, absorvendo 81% dos recursos orçamentários da agência em 2010. Enquanto 11 atos internacionais entre Brasil e Moçambique haviam sido assinados entre 1985 e 2002, outros 49 acordos de cooperação técnica foram assinados durante os governos Lula, sobretudo nas áreas de saúde, cultura e capacitação profissional (Fingermañ, 2019, p. 359-360). O Itamaraty também aponta Moçambique como principal receptor da cooperação trilateral brasileira, ao destacar o ProSavana, em parceria com o Japão, executado pela Embrapa, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), e um projeto de apoio à inovação tecnológica em parceria com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – Usaid (Brasil, 2010, p. 56).

Argumentamos, em pesquisas anteriores, que, apesar de a cooperação internacional e o investimento externo brasileiro partirem de lógicas distintas nas narrativas oficiais,⁶ ao chegarem aos países receptores e nos territórios de implementação, a cooperação e os investimentos mesclam-se

6. A cooperação é apresentada como forma de “diplomacia solidária”, pautada na “horizontalidade” das relações e operada apenas quando demandada pelo governo receptor (Cintra, 2010; Brasil, 2010); por sua vez, os investimentos seguem a lógica empresarial que busca a expansão dos negócios, a redução de custos e o aumento de lucros.

TEXTO para DISCUSSÃO

e confundem-se. Mostramos que o caso do Corredor Logístico de Nacala, localizado ao norte de Moçambique – que atravessa o Malaui para conectar a produção de carvão em Tete ao Porto de Nacala, passando pela província de Nampula – é elucidativo desse processo, o que revela, de um lado, o protagonismo das empresas e, de outro, a complementaridade das políticas de cooperação com os investimentos (Garcia e Kato, 2016).⁷

Por fim, o BNDES passou a apoiar, a partir de 2003, a exportação de bens e serviços de empresas brasileiras; em particular, as firmas de engenharia e construção civil. Nesse movimento, o próprio banco internacionalizou-se, com a abertura de um escritório em Joanesburgo em 2013. Segundo comunicado oficial do banco, esse escritório visava

ampliar seu relacionamento com as instituições regionais e locais, bem como aprofundar os conhecimentos sobre o ambiente empresarial africano. A presença na África deve ajudar a fomentar a realização de mais negócios entre o Brasil e o continente, contribuindo para o desenvolvimento econômico mútuo (BNDES, 2013).

Esse objetivo se materializaria no comércio entre o Brasil e o continente africano, que aumentou seis vezes entre 2002 e 2012, passando de US\$ 4,9 bilhões para US\$ 26,5 bilhões (BNDES..., 2013). Adicionalmente, o banco afirma que, desde 2007, desembolsou US\$ 2,9 bilhões para operações em países como Angola, Moçambique, Gana, África do Sul e Guiné Equatorial (BNDES..., 2013).

O financiamento a projetos internacionais envolvendo capital brasileiro deu-se pela linha direta de crédito BNDES Finem ou pelo BNDES Exim, que financia exportadores de produtos e serviços (linha *pré-embarque*) ou a comercialização no exterior (*pós-embarque*). Segundo o Banco Mundial e Ipea (2011), as bases para o apoio do banco às exportações e aos serviços de engenharia na África estão na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008 pelo governo federal brasileiro.

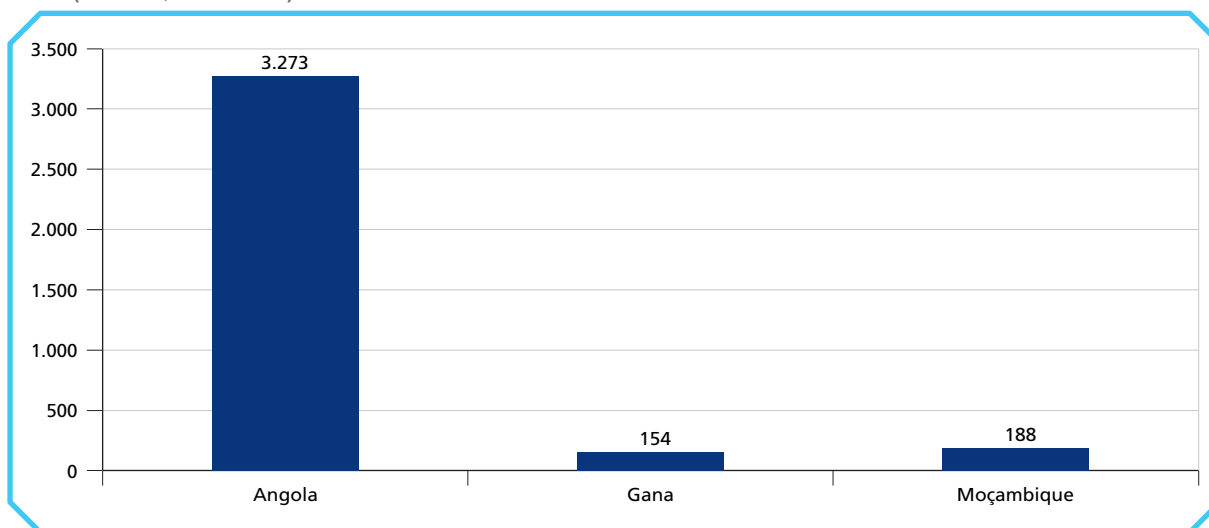
7. Por meio de pesquisas de campo, pudemos verificar que o Corredor de Nacala constituiu uma peça-chave para a viabilização do projeto de cooperação brasileira na área da agricultura, o ProSavana, e as estratégias da mineradora Vale em Moçambique. Vimos, no território concreto, como os investimentos e a cooperação convergem para ampliar e favorecer a consolidação de cadeias globais de valores minerais e agropecuários, interligadas aos mercados internacionais. Adicionalmente, diferentes projetos estão em sobreposição ao longo do corredor, envolvendo tanto a cooperação e investimentos brasileiros, quanto a cooperação Norte-Sul – nesse caso, da Agência de Cooperação Internacional do Japão (Japan International Cooperation Agency – JICA) e de projetos de instituições financeiras multilaterais, como o Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) e o Banco Mundial. Pudemos concluir que a cooperação e os investimentos Sul-Sul configuram não tanto uma alternativa, mas sim parte integral das relações de poder no plano internacional (Garcia e Kato, 2016, p. 82).

De acordo com os dados disponibilizados atualmente pelo portal do BNDES, os países africanos que receberam recursos para projetos de empresas brasileiras foram: Angola, com US\$ 3,273 bilhões destinados a 84 projetos desde 1998 até hoje; Moçambique, com US\$ 188 milhões destinados a três projetos; e Gana, com US\$ 154 milhões destinados a dois projetos.⁸ A imensa maioria dos projetos ocorreu no setor de infraestrutura de transportes (rodovias, portos e aeroportos) e energia (hidrelétricas) conduzidas por empresas de engenharia e construção civil; em particular, os grupos Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão. Outro setor que também recebeu apoio do banco foi o de etanol e açúcar, com destaque para o financiamento de uma usina de processamento de etanol em Angola (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 85). Esse aporte teria resultado no aumento da influência do Brasil no setor de etanol africano, o que abriu caminho para o financiamento de projetos envolvendo empresas brasileiras em Gana e Moçambique. Segundo o Banco Mundial e Ipea (2011), o BNDES apoiou um projeto tripartite entre Brasil, Gana e Suécia, para o cultivo de cana-de-açúcar e processamento do etanol com vistas ao mercado sueco. Tal projeto contou com a Odebrecht para construção da usina de processamento (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 85).

GRÁFICO 1

Apoio à exportação de serviços de engenharia pelo BNDES (1998-2015)

(Em US\$ 1 milhão)



Fonte: BNDES. Disponível em: <<https://bit.ly/3syhB5Y>>.

Elaboração dos autores.

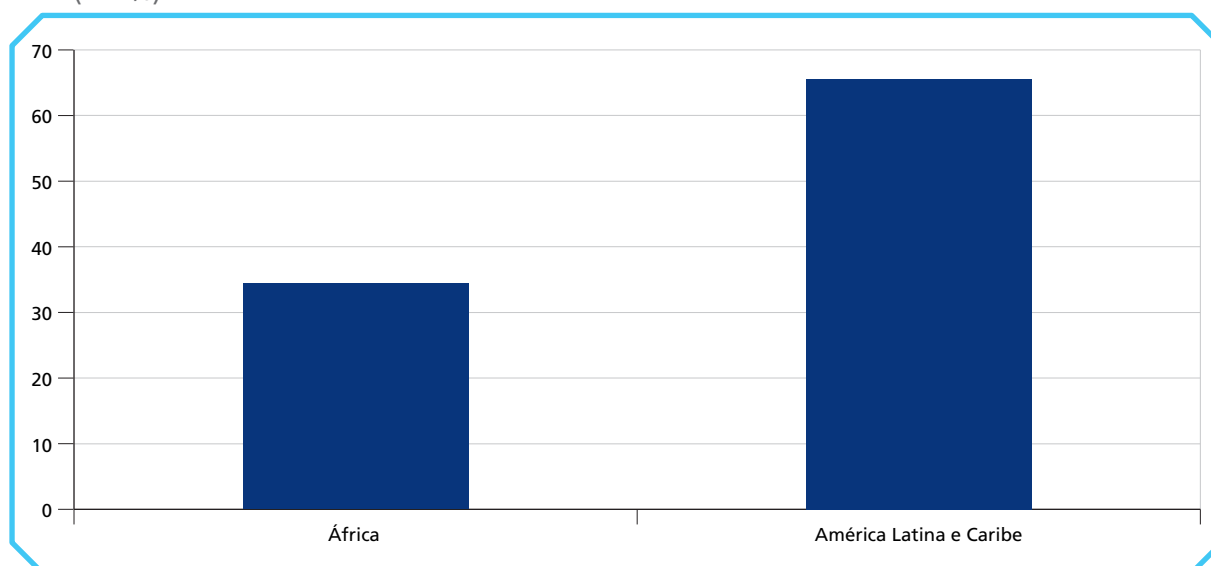
8. Informações obtidas nos *links* disponíveis em: <<https://bit.ly/3U42Tzq>> e <<https://bit.ly/3syhB5Y>>. Acesso em: out. 2021.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 2

Desembolsos do BNDES – África e América Latina e Caribe (1998-2015)

(Em %)



Fonte: BNDES. Disponível em: <<https://bit.ly/3syhB5Y>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Baseamo-nos nas informações disponíveis na página da *web* do BNDES, que traz os dados apenas para essas duas regiões.

Ainda na área de financiamento, outros bancos, além do BNDES, foram atuantes na África. Destacam-se a Caixa Econômica Federal (Caixa), com cooperação técnica para projetos de habitação em Angola e Moçambique, o Banco do Brasil (BB) e o Bradesco. Estes dois últimos anunciaram, em 2010, um acordo com o banco português Espírito Santo, para a formação de uma *holding* financeira com o objetivo de coordenar investimentos na África e estabelecer operações próprias, além de apoiar as atividades de internacionalização de empresas brasileiras e portuguesas (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 85-86).

Segundo o Banco Mundial e Ipea (2011, p. 86), o BNDES e a Caixa reconheciam os desafios de atuar em países africanos, em razão de limitações na legislação brasileira que regula a Caixa e da falta de garantias por parte dos governos africanos. De fato, os dados do BNDES revelam saldos devedores e prestações em atraso para Gana (US\$ 109 milhões) e Moçambique (US\$ 56 milhões).⁹ De acordo com um comunicado oficial do banco (Nota..., 2017), os financiamentos a países africanos foram cobertos pelo Seguro de Crédito à Exportação da União, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE). Em 2017, Moçambique deixou de pagar parcelas do

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3U42Tzq>>.

financiamento referente à construção do aeroporto de Nacala pela empresa Odebrecht, quando o país declarou *default*, o que levou o BNDES a acionar o FGE (Nota..., 2017). Segundo o jornal *Valor Econômico*, o país ainda devia US\$ 14,3 milhões no final de 2019 (Otta, 2019).

A agenda externa do Brasil para a África começou a passar por ajustes a partir do governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Apesar da continuidade das diretrizes gerais da política externa brasileira, esse governo enfrentou um contexto de crise política e econômica no âmbito doméstico e mudanças no cenário internacional, particularmente quando os efeitos prolongados da crise financeira de 2008 começaram a ser sentidos no Brasil. Cervo e Lessa (2014) afirmam que, de forma geral, teria havido um declínio da inserção internacional do Brasil, tanto na sua atuação em organizações multilaterais quanto nas frentes regional e bilateral, com reflexos para um declínio das relações com países africanos. De acordo com os autores,

sem novos conceitos e sem diálogo com a sociedade, o primeiro termo de Rousseff no poder tolheu eficiência aos fundamentos internos e falhou em outros dois pontos ao abrir o caminho do declínio internacional: não formulou uma política de comércio exterior, apesar do malogro da fase anterior nesse aspecto, e não programou junto com o empresariado uma estratégia de inovação exigida pela competitividade sistêmica de economias internacionalizadas. Apenas dará continuidade lerda e obstruída às estratégias externas da fase anterior (Cervo e Lessa, 2014, p. 134).

Nas relações com o continente africano, afirma-se que não houve ruptura das diretrizes adotadas pelo governo Lula, mas sim uma “diminuição da intensidade” (Di Meana, 2016, p. 126). Ou seja, o espaço ocupado pela África na agenda externa não teria sofrido alterações significativas, mas esteve inserido em um declínio da inserção internacional mais amplo, tal como exposto por Cervo e Lessa (2014). Oliveira e Mallmann (2020, p. 145) afirmam que a política externa brasileira para a África passou por uma “mudança de ajuste” entre os governos de Lula e Dilma Rousseff, permanecendo em uma mesma matriz e com os mesmos objetivos, mas com ajustes no esforço e na forma com que se buscava alcançá-los. Notoriamente, no primeiro ano de mandato de Rousseff, 2011, eclodiu a Primavera Árabe, com desdobramentos políticos, sociais e econômicos em toda a África.

A diminuição do ritmo e da intensidade da diplomacia presidencial faz-se sentir com a redução de viagens e visitas oficiais ao continente africano. De acordo com Di Meana (2016, p. 125-126), Rousseff visitou, em seu primeiro mandato, apenas seis países africanos, diante de doze visitas realizadas por Lula. Por sua vez, os dois chanceleres de Dilma visitaram o continente quinze vezes, o que posiciona a África como terceiro destino de visitas diplomáticas, atrás da América do Sul e da Europa (*op. cit.*, p. 125-126).

TEXTO para DISCUSSÃO

Ainda em 2011, a presidente participou da reunião do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas), na África do Sul, e realizou visita a Moçambique e Angola. Posteriormente, em 2013, Dilma Rousseff viajou a Guiné Equatorial para a ASA, visitando, em seguida, a Nigéria, na qual participou da cerimônia de encerramento do Encontro Empresarial Brasil-Nigéria. Naquele ano, Dilma retornou à África para a Cúpula do BRICS na África do Sul e viajou para a Etiópia para a comemoração dos cinquenta anos da Organização da Unidade Africana. Nessa ocasião, a presidente anunciou o perdão e a renegociação de US\$ 900 milhões em dívidas de doze países africanos (Di Meana, 2016, p. 126 e 128). Ainda nesse contexto, foi criado o Grupo África, que buscou reunir membros do governo e empresários, com o objetivo de vincular investimentos e comércio aos programas de cooperação (Oliveira e Mallmann, 2020, p. 137). Nesse sentido, o governo de Dilma Rousseff deu um passo mais incisivo na vinculação da cooperação técnica com o investimento direto.

Adicionalmente, aquele período é marcado por redução do número de novas embaixadas e postos diplomáticos brasileiros no mundo, bem como por diminuição do orçamento para a ABC. O número das embaixadas abertas pelo Brasil, no primeiro mandato de Dilma, foi de apenas 8, e os postos diplomáticos abertos no mundo foram 10, comparados aos 67 abertos nos governos Lula (Di Meana, 2016, p. 118-119). Ainda, o número de vagas oferecidas pelo Instituto Rio Branco, no primeiro mandato de Dilma, totalizou 110, diante das 207 vagas durante o primeiro governo Lula e 433 em seu segundo mandato (*op. cit.*, p. 119-120). Diante das crescentes dificuldades econômicas do Brasil, Oliveira e Mallmann (2020, p. 138) afirmam que a presidente se viu forçada ao enxugamento da máquina pública e à redução da capacidade ministerial do Itamaraty, o que resultou em um realinhamento dos projetos para a África de uma maneira mais econômica.

Assim, a redução do ritmo de novos projetos de cooperação durante o governo de Dilma Rousseff faria parte desse contexto de reorganização e reestruturação dos programas, bem como a consolidação de iniciativas implementadas pelo governo Lula (Oliveira e Mallmann, 2020, p. 137). Rousseff deu continuidade a 61 projetos de cooperação com países africanos, além de ter criado 156 novos projetos pela ABC. Entre 2015 e 2016, foram criados outros dezesseis novos projetos (*idem, ibidem*). Ao mesmo tempo, houve um corte progressivo de recursos da ABC para a África, que diminuíram de US\$ 13,6 milhões em 2011 para US\$ 5,0 milhões em 2014 (Di Meana, 2015, p. 137-138). Nesse contexto, o escritório da Embrapa em Gana foi fechado durante o primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff (Walendorff, 2020).

Oliveira e Mallman (2020) chamam atenção à nova ênfase dada para a área de defesa na cooperação com os países africanos, que representava apenas 1% dos projetos durante o

governo Lula, mas subiu para 16% no governo de Dilma Rousseff. Segundo os autores, isso refletiria a importância do Atlântico Sul como novo espaço geopolítico prioritário para o Brasil (Oliveira e Mallman, 2020, p. 138-139). Essa importância não é completamente nova: ainda durante o primeiro mandato de Lula, em 2005, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) foi relançada (Brasil, 2010, p. 37). Ao mesmo tempo, a área de defesa na cooperação na África é reforçada pela nomeação do ex-chanceler Celso Amorim como ministro da Defesa pelo governo Rousseff, tendo realizado diferentes missões oficiais a países africanos (Oliveira e Mallmann, 2020, p. 139). Nossa análise aponta que a área de defesa na agenda com a África se reforçará também no governo de Jair Bolsonaro, a partir de 2019.

A política externa brasileira sofre uma inflexão com o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 e a chegada à presidência de Michel Temer. O curto governo Temer (2016-2018) promoveu um rearranjo interno e deslocamento de curso da área externa, conduzindo uma “mudança de objetivos” na inserção internacional do Brasil (Oliveira e Mallmann, 2020, p. 145). Sua política externa pautou-se pela busca de relações bilaterais, em detrimento do multilateralismo, resgatando negociações com parceiros tradicionais, como os Estados Unidos e países europeus. Diante da crise política interna, e do processo conturbado de *impeachment* que levou Temer à presidência, sua atenção voltou-se ao âmbito doméstico, ao deixar de lado a diplomacia presidencial e delegar atividades externas aos chanceleres e ao Itamaraty (*op. cit.*, p. 140).

Nesse sentido, Temer realizou apenas duas visitas à África, ambas em 2018, sendo uma a Cabo Verde e outra à África do Sul, para a Cúpula do BRICS. O então chanceler José Serra afirmava querer promover uma “estratégia Sul-Sul correta”, com ênfase nas relações comerciais e empresariais e menos em projetos com base social. Segundo o ex-chanceler, “a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos” (Serra, 2016). Essa linha é continuada por seu sucessor, Aloysio Nunes Ferreira, que afirmou que “as lideranças africanas pedem a presença do Brasil não apenas como prestador de cooperação, mas também e cada vez mais como investidor e parceiro nos negócios” (Ferreira, 2017). Por ocasião da cúpula do BRICS na África do Sul e do BRICS *outreach* África, Temer enfatizou, em seu discurso, a abertura de um centro de treinamento da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) em Joanesburgo, os ACFIs com Angola, Moçambique, Malawi e Etiópia, bem como o acordo de preferência comercial entre o Mercosul e o Egito, além da contribuição do Brasil para um laboratório de diagnóstico de tuberculose em São Tomé e Príncipe (Frazão e Froufe, 2018).

TEXTO para DISCUSSÃO

QUADRO 1

Cooperação brasileira na África durante o governo de Michel Temer (2017-2018)

Instituições	Projetos e iniciativas
ABC	Implementação de unidades de banco de leite humano (BLH) em Angola.
	Instalação de laboratório de diagnóstico de tuberculose em São Tomé e Príncipe.
	Implementação de centros de formação profissional em São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Moçambique.
	Apoio ao estabelecimento da Defensoria Pública de Timor-Leste.
Embrapa	Programa de Apoio Técnico para o Desenvolvimento da Cotonicultura na África, que envolve Mali, Benin, Burquina Faso, Chade e Togo.
	Projeto de Desenvolvimento da Cotonicultura em Moçambique e Malaui.
Caixa	Seminário sobre inclusão financeira com o Banco Mundial e o Banco Central da Etiópia, para apresentar suas boas práticas às comitivas dessas instituições.
	Cooperação técnica para apoio à redução do <i>deficit</i> habitacional em Moçambique.
Ministério da Saúde (MS)	Missão de prospecção à África do Sul, com o objetivo de trocar experiências na área de vigilância em saúde, bem como de criação e manejo de laboratório de nível de biossegurança 4.
	Cooperação para a redução da mortalidade infantil, por meio da implantação de unidade de BLH na Maternidade Lucrécia Paim, em Angola.
	Apoio ao fortalecimento dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário na Etiópia.
	Apoio à estruturação de mecanismos intersetoriais e participativos qualificados para o fortalecimento da governança em segurança alimentar e nutricional em Moçambique.
Instituto Nacional de Câncer (Inca)	Participação na missão de avaliação do projeto Fortalecimento das Ações de Prevenção e Controle do Câncer em Moçambique.
	Visita para negociar e validar a proposta de cooperação técnica para apoio à implementação de medidas para a prevenção e o controle do câncer em Angola.
Fiocruz	Apoio ao Instituto Nacional de Saúde de Angola para formação de pesquisadores e docentes por meio de especialização, mestrado e doutorado em diferentes unidades da Fiocruz.
	Cooperação na área de alterações em genes de enzimas metabolizadoras de drogas em pacientes com anemia falciforme em uso de hidroxiureia, no Benin.
	Atuação na criação do Instituto Nacional de Saúde de Cabo Verde (INS-CV) e no fortalecimento da atenção em saúde, com um projeto de implantação do BLH em Cabo Verde.
	Apoio à ampliação do acesso e à garantia da qualidade de antirretrovirais e outros medicamentos em Moçambique.
MRE	Bolsas de estudo por meio dos programas PEC-G e PEC-PG, contemplando mais de vinte países africanos.

Fonte: Ipea (2020).

Elaboração dos autores.

A ênfase mais acentuada nas relações comerciais e empresariais, bem como, em menor grau, na narrativa de *solidariedade* em países em desenvolvimento, característica do período anterior, teria resultado em maior volume de comércio. Segundo Oliveira e Mallmann (2020, p. 143), houve aumento de 20% nas importações brasileiras de origem africana ao final de 2016, o que elevou o volume de comércio total a US\$ 14,7 bilhões em 2018. Ao mesmo tempo, o continente africano permaneceu como a primeira região em termos de projetos da ABC, mas com um número rebaixado de 42 projetos durante o biênio 2017-2018. Além disso, os países de língua oficial portuguesa na África também foram os que mais receberam recursos da cooperação técnica (Ipea, 2020, p. 24 e 130). Oliveira e Mallmann (2020) afirmam que a mudança da matriz da política dos governos de Lula e Dilma Rousseff para o de Michel Temer demonstraria que a política externa para a África seria, afinal, uma política de governo, e não de Estado.

Efetivamente, isso se comprova com a mudança ainda mais substantiva da política externa brasileira a partir de 2019, com o governo de Jair Bolsonaro. Saraiva e Silva (2019) caracterizam a política externa do atual governo pela tensão entre pragmatismo e ideologia, que refletiria, por sua vez, os diferentes interesses de distintos grupos domésticos: aqueles ligados às igrejas neopen-tecostais; os militares; grupos ligados ao agronegócio; e atores alinhados a Olavo de Carvalho – todos buscariam influenciar a política exterior, o que geraria direcionamentos e percursos contraditórios (Saraiva e Silva, 2019, p. 118). Tais tensões impactaram, por exemplo, a Apex, que teve três trocas de presidente nos primeiros anos de governo. Tal como expusemos, esta foi uma importante agência de atuação do Brasil na África.

Houve grandes incertezas quanto às relações entre Brasil e África no cenário eleitoral em 2018. Esperava-se que a priorização das relações com os Estados Unidos pudesse diminuir os interesses do Brasil no continente africano (Luamba, 2018). Entretanto, observamos que houve continuidade do governo anterior, com objetivos mais acentuados na área comercial e de investimento, bem como o estreitamento na área de defesa. Esses dois focos (comércio/investimentos e segurança) refletem, em certa medida, a participação de alguns dos grupos de interesse mencionados por Saraiva e Silva (2019); em particular, os militares e os grupos ligados à agricultura.

Nesse sentido, sustentamos que, desde o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), passando pelo de Michel Temer (2016-2018) e chegando ao atual governo de Jair Bolsonaro, a agenda externa do Brasil com a África foi se afunilando e se estreitando. Seus dois pilares principais passaram a ser a cooperação na área de defesa e segurança, de um lado, e investimentos privados e comércio, de outro. Apesar das matrizes políticas distintas entre os três governos, e inflexões relevantes no que tange ao foco da política externa, às suas ideias motrizes e aos atores que a conduzem, houve, curiosamente, um caminho progressivo desde o final dos governos de Lula

TEXTO para DISCUSSÃO

(2003-2010), que convergiu nesses dois pilares. Nesse sentido, o tripé *investimento-financiamento-cooperação* mostra-se mais focado, particularmente desde a crise política e econômica encadeada pela operação Lava Jato no Brasil: atores importantes como o BNDES e as empresas de construção civil recuaram da linha de frente nas relações com países africanos; ao mesmo tempo, há indícios de que, nos últimos anos, foram ganhando espaço as Forças Armadas, empresas da área de defesa e segurança, bem como a Embrapa e os grupos ligados ao agronegócio, que refletem os interesses estratégicos do governo brasileiro com países africanos. Ainda que não haja resultados concretos nessas duas áreas no governo Bolsonaro, em nossa análise esse vem sendo o enfoque político na agenda externa com a África.

Em missão ao continente no final de 2019, o então chanceler Ernesto Araújo priorizou os países do entorno estratégico do Atlântico Sul e participou de eventos empresariais do setor de defesa na Nigéria e em Angola.¹⁰ Segundo reportagem do jornal *Valor Econômico*, os países africanos teriam expressado interesse por investimentos privados no agronegócio, por absorção de tecnologia na área agrícola e para a compra de maquinário (Rittner, 2019). Nesse contexto, o Brasil estaria negociando um ACFI com a Nigéria, bem como tratativas comerciais com os países da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental – Cedeao (Rittner, 2019). Na Nigéria, em particular, enfatizou-se o programa de cooperação agrícola Green Imperative, que foi estruturado em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Este tem como objetivo expandir o setor agroindustrial do país com um plano de negócios integrado, que abrangeria mão de obra, introdução de racionalidade financeira e aumento da produtividade por meio da mecanização do campo (Romildo, 2019a). O projeto também é mencionado pelo presidente da Embrapa, que, em entrevista ao *Valor Econômico* no início de 2020, reafirmou ter sido um “erro estratégico” o recuo da presença da empresa no continente africano. Segundo sua visão, a Embrapa deveria vincular ajuda técnica à abertura de espaço para investimento privado – como fazem as agências tradicionais, como a Usaid e a JICA. O Green Imperative e outros projetos abririam espaço para exportação de tratores, máquinas e pacotes tecnológicos brasileiros (Walendorff, 2020). Assim, a vinculação mais estreita entre interesses empresariais e cooperação, que já vinha aparecendo de forma mais nítida desde o governo de Dilma Rousseff, consolida-se no governo Bolsonaro.

Por sua vez, a outra área que ganha centralidade nos governos anteriores e também se consolida atualmente é a de segurança e defesa. Na missão de Ernesto Araújo à África, o governo Bolsonaro enfatizou seu interesse na reativação da Zopacas como instrumento de cooperação entre as Marinhas, compartilhamento de dados e intercâmbio de informações financeiras, com a finalidade de coibir o tráfico de drogas, a pirataria e o terrorismo (Rittner, 2019). Em Angola, o

10. Disponível em: <<https://is.gd/mNnlq4>>.

então chanceler assinou um acordo de segurança e ordem interna, além de participar de evento sobre base industrial em defesa (Romildo, 2019b).

Destacamos, também, a atuação do vice-presidente da República, general Hamilton Mourão, que, desde o início do governo Bolsonaro, afirmou a importância da África na política externa brasileira (Mello, 2019). Mourão faria uma missão ao continente africano no início de 2020, porém a pandemia do coronavírus impossibilitou a viagem. Em 2021, entretanto, o vice-presidente viajou em missão à África para a cúpula de chefes de Estado da CPLP em Luanda, passando pelo Egito (Nadir e Thales, 2021).

Vale ainda mencionar um alinhamento inédito entre grupos ligados às igrejas pentecostais e o MRE, expresso em posições assumidas pelo Brasil em organismos multilaterais. Tal alinhamento repercute nas relações do Brasil com a África. Parlamentares ligados às igrejas Universal do Reino de Deus (IURD) e à Assembleia de Deus presidem grupos de amizade entre Brasil e países africanos, como Angola, Moçambique, Cabo Verde, Camarões, Namíbia e Malawi – presididos por parlamentares ligados à IURD –, Marrocos – parlamentar relacionado à Assembleia de Deus – e Quênia – presidido por deputado ligado à Igreja Internacional da Graça de Deus. Tais grupos parlamentares acompanham missões oficiais, exercem funções consultivas e trabalham para aprovar acordos oficiais com países africanos nas áreas de educação, defesa, cooperação técnica etc. (Fellet, 2019). A viagem de Ernesto Araújo foi acompanhada de alguns dos parlamentares, e o Itamaraty teria aberto, posteriormente, um grupo para “diálogo sobre política externa com parlamentares evangélicos” (Fellet, 2019). Cabe notar que houve contenciosos com pastores da IURD em São Tomé e Príncipe e Angola. Nesse último caso, houve conflito e divisão entre pastores locais e brasileiros, o que resultou em cancelamento de vistos, processos judiciais e acusações de evasão de divisas e lavagem de dinheiro (Magenta, 2021).

3 ANGOLA: INVESTIMENTO, FINANCIAMENTO E COOPERAÇÃO BRASILEIRA

As relações diplomáticas entre Brasil e Angola foram marcadas pelo reconhecimento da independência de Angola pelo governo brasileiro em 1975 (Badin, Morosini e Xavier Junior, 2016, p. 10). Ainda na década de 1970, Angola passou a receber investimentos de empresas brasileiras nos setores petrolífero e de construção civil. A partir da presidência de Lula, as relações entre os dois países intensificam-se, com o aumento de investimentos e de crédito e financiamento. O então presidente brasileiro visitou o país três vezes ao longo de seus dois mandatos, tendo assinado 45 acordos bilaterais (Rodrigues e Gonçalves, 2016).

TEXTO para DISCUSSÃO

BOX 1

Visitas de Estado referentes a Brasil-Angola

- 2003 – Visita do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Angola.
- 2005 – VI Sessão da Comissão Mista de Cooperação Bilateral.
- 2005 – Visita do então vice-ministro da Ciência e Tecnologia, Pedro Sebastião Teta, ao Programa de Cooperação Temática em Matéria de Ciência e Tecnologia.
- 2007 – Visita do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Angola.
- 2010 – Visita do então presidente José Eduardo dos Santos ao Brasil e assinatura da parceria estratégica.
- 2011 – Visita do então ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, a Angola.
- 2011 – Visita da então presidenta Dilma Rousseff a Angola.
- 2011 – Visita do então ministro de Relações Exteriores de Angola, George Chikoti, por ocasião da I reunião da Comissão Bilateral de Alto Nível.
- 2014 – Visita ao Brasil do então presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos.
- 2015 – O vice-presidente angolano, Manuel Domingos Vicente, representou seu país nas cerimônias da segunda posse da então presidente da República, Dilma Rousseff.
- 2015 – Visita do então ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, a Gana, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola.
- 2015 – O ex-ministro Mauro Vieira realizou visita oficial a Angola, ocasião em que assina o ACFI entre o Brasil e Angola, com seu homólogo, o então chanceler Georges Chikoti.
- 2015 – O então ministro das Relações Exteriores de Angola, Georges Chikoti, realizou visita oficial ao Brasil no contexto das comemorações dos quarenta anos do reconhecimento brasileiro da independência de Angola e do estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países.
- 2015 – O então vice-presidente da República, Michel Temer, representou o Brasil na comemoração do quadragésimo aniversário da Independência de Angola, bem como na cerimônia de inauguração da nova sede de sua Assembleia Nacional.
- 2016 – O ex-ministro Mauro Vieira realizou visita oficial a Angola, ocasião em que preside, com o então chanceler Georges Chikoti, reunião da Comissão Bilateral de Alto Nível Brasil-Angola.
- 2016 – O então vice-presidente angolano, Manuel Domingos Vicente, chefiou a delegação angolana à XI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, realizada em Brasília.
- 2016 – Encontros do então ministro das Relações Exteriores, José Serra, com os chanceleres de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique e com o secretário-executivo da CPLP (30 de outubro).
- 2018 – Visita do então ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, a Angola, ocasião em que se encontrou com o chanceler Manuel Augusto e foi recebido em audiência pelo presidente João Lourenço.
- 2019 – O então chanceler angolano, Manuel Augusto, representou o presidente João Lourenço nas cerimônias de posse do presidente Jair Bolsonaro e do vice-presidente Hamilton Mourão e manteve encontro bilateral com o ex-ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo.
- 2019 – Viagem do então ministro Ernesto Araújo a Angola.
- 2020 – Visita oficial ao Brasil do então ministro das Relações Exteriores de Angola, embaixador Manuel Domingos Augusto.
- 2021 – Intervenção do ministro das Relações Exteriores, Carlos França, por ocasião da XXVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP em Luanda (16 de julho).
- 2021 – Participação do vice-presidente da República, Hamilton Mourão, na XIII Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da CPLP (17 de julho).

Fonte: Brasil (2021).

Elaboração dos autores.

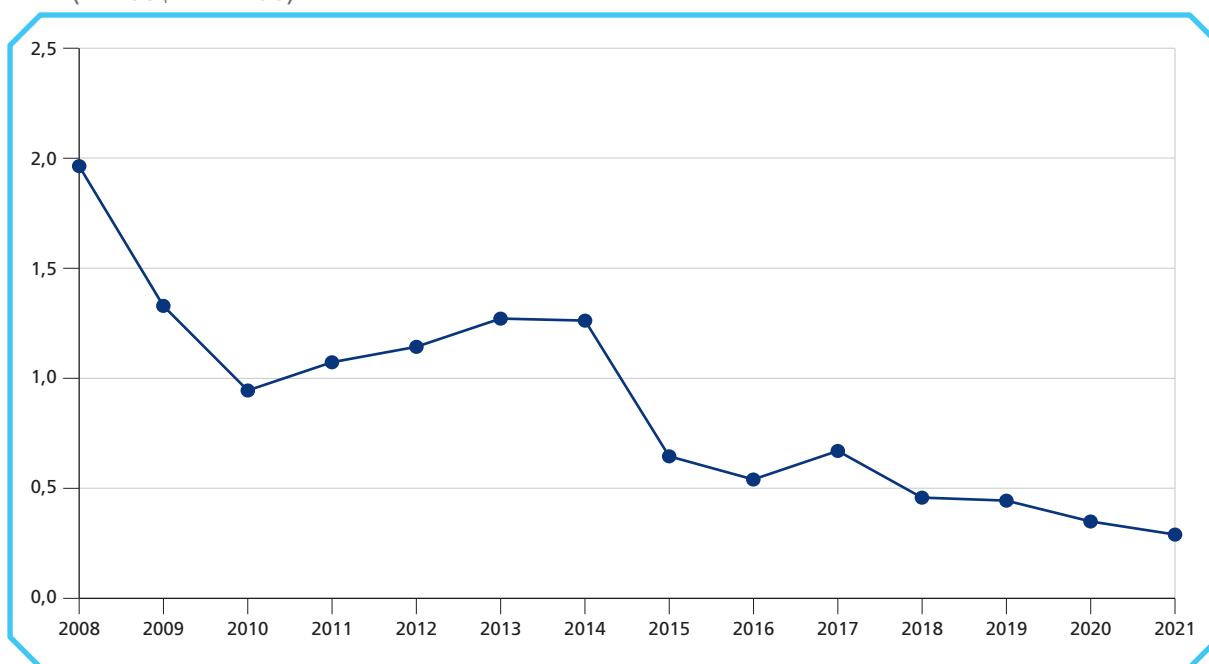
3.1 Comércio e investimentos brasileiros em Angola

O estreitamento das relações entre Brasil e Angola nos anos 2000 resultou no incremento das exportações brasileiras para Angola, que cresceram oito vezes entre 2001 e 2014 (Rodrigues e Gonçalves, 2016, p. 256). Porém, observamos que o comércio entre os dois países teve dois momentos de inflexão. No primeiro, entre 2008 e 2009, as importações de Angola para o Brasil caíram substantivamente, levando o *superavit* de aproximadamente US\$ 1,2 bilhão em 2009. O segundo, em 2014, quando o volume de comércio se recuperou, totalizando US\$ 2,3 bilhões, caindo novamente a partir de 2015, diante da contração na demanda angolana em decorrência da crise do petróleo de 2014.

GRÁFICO 3

Exportações brasileiras para Angola (2008-2021)

(Em US\$ 1 milhão)



Fonte: Comex Stat. Disponível em: <<https://bit.ly/3gSGEOg>>. Acesso em: mar. 2021.

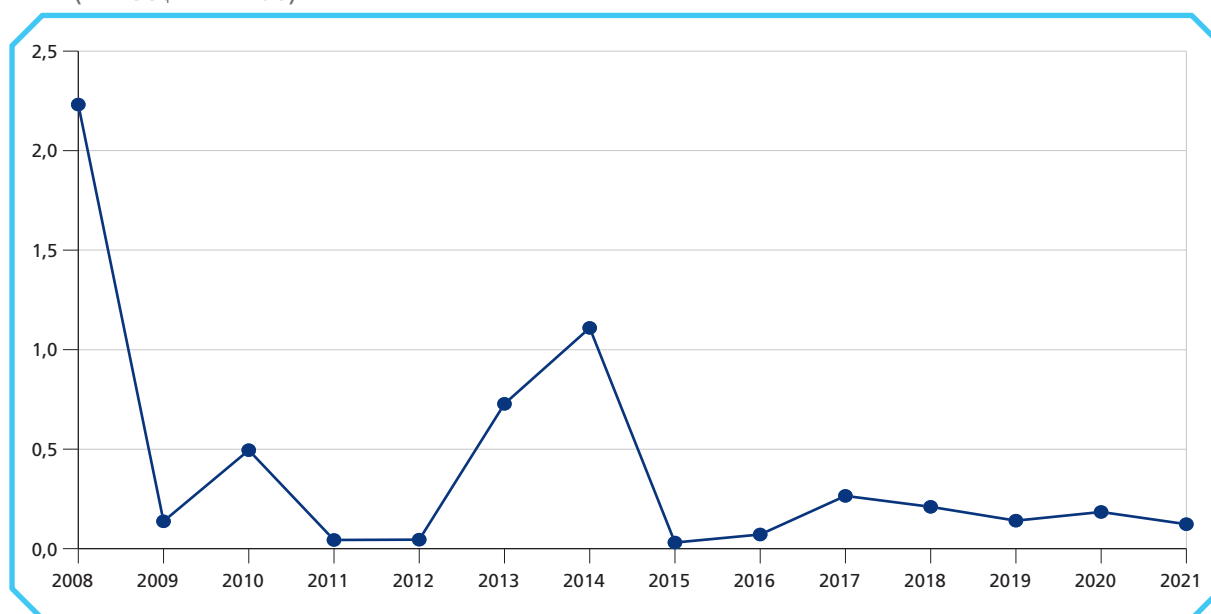
Elaboração dos autores.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 4

Importações brasileiras de Angola (2008-2021)

(Em US\$ 1 milhão)



Fonte: Comex Stat. Disponível em: <<https://bit.ly/3U7tUlv>>. Acesso em: mar. 2021.

Elaboração dos autores.

No que tange à pauta comercial, as importações brasileiras de Angola na última década apresentaram forte concentração em petróleo e seus derivados, enquanto as exportações brasileiras para Angola apresentaram maior grau de diversificação, abrangendo produtos alimentícios – principalmente açúcar e carnes –, máquinas e equipamentos.¹¹ Segundo dados do United Nations Comtrade Database (UN COMTRADE), as exportações de bens primários de Angola para o Brasil foram substituídas, a partir de 2015, por exportações de bens de consumo, embora em volumes significativamente inferiores. Essa transformação é resultado essencialmente da substituição de exportações de petróleo bruto por derivados de petróleo – excluindo-se o bruto –, classificados como bem de consumo pela UNCTAD (2019).

Angola foi o principal destino dos investimentos privados brasileiros na África, em particular nas áreas de energia, mineração e construção civil, com destaque para obras de infraestrutura. A Petrobras e a Odebrecht estão no país desde o período 1970-1980, seguidas da Vale, da Andrade Gutierrez, da Camargo Corrêa, da Queiroz Galvão e de outras empresas do setor de transporte, como a Marcopolo, e bancário, como o BB e o Bradesco. Observamos também um crescente número de franquias do setor de serviços, que passaram a atuar no país mirando os mercados nacionais e

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3svyyOj>>. Acesso em: mar. 2021.

regionais, como Bob's, Ellus, Werner cabelereiros, entre outros (Garcia, Kato e Fontes, 2012, p. 22). De acordo com Corrêa e Castro (2016), durante os dois mandatos de Lula, os investimentos brasileiros em Angola cresceram de US\$ 18 milhões, em 2002, para US\$ 1 bilhão, em 2012. Empresas de equipamentos militares também ganharam espaço no país ao longo dos anos 2000, acompanhando o desenvolvimento da cooperação militar entre o Brasil e os países do continente africano (Goldoni e Ciribelli, 2016, p. 207).

Entretanto, desde 2014, há uma tendência geral de retração da presença de multinacionais brasileiras em Angola, com queda no número de empresas brasileiras com unidades próprias e franquias no país – de doze empresas, em 2014, para seis, em 2016 – segundo levantamentos da FDC (2017). Em 2015, Angola foi o décimo país com maior presença de multinacionais brasileiras, sendo o primeiro na África. Essa tendência é corroborada por dados de investimento direto de empresas brasileiras no país no período 2003-2020, reportados pela base FDI Markets. Não houve novos investimentos desde 2015, quando a agência de viagens Globalis Travel – subsidiária da brasileira GapNet – realizou um investimento no valor de US\$ 1 milhão – destinado à abertura de escritório da agência em Luanda.

TABELA 2**Presença de multinacionais brasileiras em Angola (2012-2016)**

	2012	2013	2014	2015	2016
Número de empresas brasileiras com unidades próprias e franquias no país	n.a.	11-12	12	12	6
Entrada/saída anunciada de empresas brasileiras no país	2 entradas	1 saída	1 entrada	n.a.	2 saídas
Posição entre os dez países com maior presença de empresas brasileiras	n.a.	n.a.	n.a.	10 ^e	n.a.

Fontes: Cretoiu *et al.* (2012) e FDC (2013; 2014; 2015; 2016; 2017).

Elaboração dos autores.

Obs.: n.a. – não aplicável.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA 3

Investimentos de empresas brasileiras em Angola

Ano	Projetos	Capex (US\$ 1 milhão)	Emprego
2003	1	2.235,8	227
2004	2	16,8	25
2007	1	250,0	66
2009	1	20,0	100
2010	1	400,0	764
2015	1	1,0	20
Total	7	2.923,6	1.202

Fonte: FDI Markets – Brazil-Angola trends report. Disponível em: <<https://bit.ly/3DKHdmw>>. Acesso em: nov. 2021.

Elaboração dos autores.

Obs.: Capex – *capital expenditure*.

A Odebrecht foi a principal empresa brasileira presente em Angola. Esta iniciou seu processo de internacionalização na década de 1980, começando sua expansão para países da América Latina e da África Lusófona. Posteriormente, a empresa passou a operar em Portugal, país que serviria não somente como porta de entrada para a Europa, mas também para intensificar sua presença em países lusófonos no continente africano. Sua atuação é caracterizada pela diversidade de setores e capilaridade na economia angolana: desde construção civil, serviços de saneamento, extração de petróleo e gás, produção agrícola, operação de minas diamantíferas, chegando ao ramo de supermercados e coleta de lixo.

A Odebrecht chegou a Angola em 1984, por meio da abertura de uma linha de crédito brasileira para a construção da hidrelétrica em Capanda, na província de Malange (Corrêa e Castro, 2016). Esse investimento também é considerado uma das primeiras iniciativas de aproximação entre o Brasil e Angola (Garcia, Kato e Fontes, 2012; Corrêa e Castro, 2016). O projeto russo-brasileiro envolveu, da parte brasileira, a Odebrecht e Furnas. O Brasil já mantinha relações próximas com Angola desde sua independência em 1975. A construção da usina hidrelétrica de Capanda é considerada o maior projeto de infraestrutura em Angola após sua independência, tendo ajudado a consolidar a presença brasileira no país (Garcia *et al.*, 2012, p. 24; Corrêa e Castro, 2016).

Com o fim da guerra civil em Angola, que durou de 1975 a 2002, a empresa tornou-se um parceiro político e econômico importante do governo de José Eduardo dos Santos (1979-2017). Em pesquisas anteriores, constatamos a importância política do projeto da hidrelétrica de Capanda, que ajudou a dar legitimização ao então governo de Santos. A obra, que teve início em 1987, foi finalizada somente em 2004, por meio da ampliação de linhas de crédito brasileiras (Garcia, Kato e Fontes, 2012, p. 24). Segundo Francisco (2004), a Odebrecht aproveitou as boas relações diplomáticas e atuou de forma a promover a aproximação cultural entre Brasil e Angola, como mecanismo

para solidificar os negócios, ao financiar eventos culturais, publicações literárias, entre outros. Nas décadas posteriores, a empresa foi cada vez mais expandindo sua atuação no país africano diante das necessidades de reconstrução da infraestrutura física após a guerra civil, o que culminou no estabelecimento, em 1996, da Odebrecht Angola Ltda., firma de direito angolana.

BOX 2

Principais projetos da Odebrecht em Angola

Hidroelétrica de Capanda: maior empreendimento energético da África Austral, sua execução foi determinada em contrato entre o governo de Angola e o Consórcio Capanda, formado pela Technopromexport (TPE) da Rússia e pela construtora Norberto Odebrecht S/A do Brasil, em 1984. Coube à Odebrecht a responsabilidade do projeto e da construção da infraestrutura auxiliares; por exemplo, vilas residenciais, instalações industriais, acampamentos, escritórios e laboratórios, bem como a construção da obra principal. O projeto sofreu inúmeras interrupções e somente foi finalizado em 2002. Para conseguir executar o projeto, a Odebrecht teve de contar com o crédito do governo brasileiro, uma vez que a guerra civil que ocorria em Angola naquele período sugava suas fontes de renda e desestimulava o capital russo, fazendo com que este reduzisse o investimento. O pagamento pelo financiamento do governo brasileiro seria feito com exportação de petróleo de Angola para o Brasil.

Águas de Luanda: o projeto teve início em 2006 e é responsável pela construção do sistema de abastecimento de água de Luanda e pela reabilitação de infraestruturas (estações de tratamento, centros de distribuição, estações de bombeamento, condutas etc.), com o objetivo de reforçar os sistemas de distribuição de água potável da cidade de Luanda.

Construção da Barragem Hidrelétrica de Laúca: o projeto é considerado a maior usina hidrelétrica do país, e a conquista de seu contrato ocorreu em 2013, tendo um custo estimado de US\$ 4,3 milhões. A usina deverá produzir 2.057 megawatts (MW) de energia e pretende reduzir recorrentes apagões elétricos em Angola.

Construção de linhas de transmissão de energia: o projeto teve início em 2017 e foi associado ao aproveitamento hidrelétrico de Laúca, também realizado pela Odebrecht. A construção permitiria o escoamento de 100% da energia produzida pelo complexo hidrelétrico de Laúca para os centros consumidores. O contrato foi acordado em US\$ 797 milhões e prevê 754 km de linhas de transmissão de extra-alta tensão, quatro novas subestações de grande porte e implementação de outras seis subestações.

Projeto Habitacional do Zango: construção de casas sociais e infraestruturas de água e energia elétrica para unidades habitacionais no Zango, no âmbito do Programa de Realojamento das Populações do Governo de Angola. O projeto, segundo a Odebrecht, teve início em 2008 e conta com a participação de financiamento chinês, por meio do Export-Import Bank of the United States (Eximbank).

Odebrecht Africa Fund (OAF): fundo voltado ao mercado interno angolano para financiamento de projetos em parceria com empresas locais e com o governo, com vistas à atuação em setores para além da construção e da engenharia, como bioenergia, distribuição alimentícia, entretenimento, petróleo, diamantes, entre outros.

Rede de varejo alimentar Nosso Super: a rede foi inaugurada pelo governo angolano em 2007 e contou com o financiamento do OAF. No entanto, este não conseguiu gerenciar a rede e passou a administração por intermédio de concessão pública válida por 35 anos renováveis à Odebrecht.

Biocom: o projeto foi implementado em 2012 e tem como objetivo produzir e comercializar açúcar, etanol e energia elétrica a partir da biomassa. Estima-se que, em sua capacidade plena de produção, a Biocom poderá produzir anualmente 250 mil toneladas de açúcar cristal branco, 37 mil metros cúbicos de etanol e 136 Gwh de energia exportada. A empresa conta com as seguintes participações acionistas: Sonangol (20%), Cochan (40%) e Odebrecht (40%).

Fontes: André (2019); Francisco (2004); Gaio (2017); Odebrecht (2007; 2009; 2014a; 2014b); Rittner (2019); Viana (2016a; 2016b); e Waisbich e Pomeroy (2016).

Elaboração dos autores.

TEXTO para DISCUSSÃO

Em 2006, o governo angolano deu início, em parceria com a Odebrecht, a um projeto de ampliação da hidrelétrica de Capanda, com a instalação das duas últimas turbinas da usina, o que dobrou sua capacidade de geração. Posteriormente, foi anunciada a criação, no entorno do empreendimento, do Polo Agroindustrial de Capanda (PAC), para a instalação de indústrias, de fazendas agropecuárias e propriedades dedicadas à agricultura familiar (Garcia, Kato e Fontes, 2012, p. 24). A Odebrecht participou da instalação do PAC de duas formas: por meio de uma parceria com a Sociedade de Desenvolvimento do Polo Agroindustrial de Capanda (Sodepac), instituição responsável por criação e manutenção de infraestruturas, mobilização do investimento, concessão de incentivos fiscais, formação de mão de obra e criação de facilidades logísticas; e por intermédio da Biocom, biorrefinaria voltada para a produção de açúcar, etanol e energia elétrica, em uma *joint venture* com a petrolífera angolana Sonangol e a empresa Damer. Esse projeto contou com investimentos de US\$ 400 milhões direcionados à produção de açúcar, etanol e energia elétrica, com financiamento do BNDES (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 76). Por fim, a Odebrecht esteve envolvida também em projetos de ampliação da hidrelétrica de Cambambe (Garcia, Kato e Fontes, 2012, p. 23-24). A empresa também produz o açúcar Kapanda, o único fabricado no país. Além da Biocom, a Odebrecht foi contratada para administrar o PAC em 2011 (Viana e Capai, 2016).

De acordo com Tump e Cassinda (2019), o Brasil é a principal origem de investimentos estrangeiros em megaprojetos agrícolas e florestais em Angola, com seis projetos, que planejavam ocupar uma área de 609,5 mil hectares. A área licenciada para esses projetos é 364,5 mil hectares, e a área de produção é de apenas 25 mil hectares (Tump e Cassinda, 2019, p. 25). Os autores indicam que os investimentos do Brasil – bem como os da China – estariam voltados para a exportação, com pouca ligação com o mercado angolano (*op. cit.*, p. 24).

Por meio do Programa de Realojamento das Populações do Governo de Angola, a Odebrecht foi responsável também pela construção de 13,3 mil casas sociais e 36,3 mil infraestruturas de fornecimento de água e energia elétrica na comuna de Zango, localizada na província de Luanda (Viana, 2016a). A empresa também atuou no ramo de exploração de diamantes em Angola desde 1993, quando iniciou a implementação da mina de Catoca, em parceria com as empresas Endiama, Alrosa e o grupo Lev Leviev. Além de Catoca, a maior mina em exploração de diamantes de Angola e a quarta maior do mundo, a Odebrecht também atua em sociedade com a Endiama na mina de Luaxe, considerada a maior mina de quimberlito do mundo (Viana e Capai, 2016).

BOX 3**Biocom**

A Biocom é uma empresa de origem mista, fundada em 2014, para a produção e a comercialização de açúcar, etanol e energia elétrica a partir da biomassa. Sua produção destina-se ao mercado de alimentos, energia elétrica e combustíveis a partir de fontes renováveis, como a biomassa, o cavaco de madeira e o bagaço da cana-de-açúcar.

Em termos de produção, em sua capacidade plena, a Biocom pode produzir anualmente 250 mil toneladas de açúcar cristal branco, 37 mil metros cúbicos de etanol e 136 Gwh de energia exportada. Sua produção de açúcar destina-se ao mercado interno, por meio das grandes redes distribuidoras de alimentos e das indústrias de bebidas. A produção de energia elétrica tem como cliente a Rede Nacional de Transporte (RNT). O etanol fabricado para ser adicionado ao combustível tem como cliente a Sonangol e também é vendido para as indústrias de bebidas e produtos de limpeza.

A empresa tem a seguinte composição acionista: Sonangol, Cochan e Odebrecht. Estes investiram um total de US\$ 750 milhões na primeira fase de investimento e US\$ 520 milhões na segunda fase para construir a usina. Suas cotas são divididas entre: 20% pertencente à Sonangol, petrolífera estatal angolana que atua em prospecção, pesquisa, desenvolvimento, produção, transporte, comercialização, refinação e transformação de hidrocarbonetos líquidos e gasosos e seus derivados petroquímicos; 40% fazem parte do grupo Cochan, fundo global de investimento que possui matriz financeira em Singapura, Bahamas e Angola, atuando nos segmentos de comércio e agroindústria logística comercial; e 40% do capital da Odebrecht Angola Projetos e Serviços Ltda., braço angolano do grupo brasileiro que atua nas áreas de engenharia, agroindústria e construção civil.

Em seus documentos, a Biocom afirma seu compromisso com a inovação tecnológica, com o objetivo de levar para o país africano avançadas tecnologias para a produção agrícola. As atividades agrícolas compreendem os processos de supressão vegetal, preparação do solo, plantio, colheita e tratamentos culturais da cana.

Um de seus principais projetos é o Viveiro de Mudas Pré-Brotadas. O projeto baseia-se na tecnologia desenvolvida pelo Programa Cana do Instituto Agrônomo (IAC), de Campinas, para o setor sucroenergético. A Biocom já plantou 22 ha de cana-de-açúcar com o sistema de mudas pré-brotadas no município de Cacuso, província de Malanje, e a expectativa da empresa, a partir da safra do período 2015-2016, era plantar 150 ha com a tecnologia do IAC. A empresa destaca que o foco do projeto é a adaptação da variedade em solo, clima e manejo agrícola de pragas e doenças locais, e que, mediante o método de mudas pré-brotadas, pôde alcançar altas taxas de multiplicação comparadas ao plantio mecanizado convencional.

No apoio à qualificação profissional, a Biocom tem a parceria do Senai do Brasil. Por intermédio dessa parceria, mais de trezentos técnicos foram formados em elétrica, automação, mecânica e processo industrial.

Fontes: Biocom (disponível em: <<https://bit.ly/3FgSfkJ>>; acesso em: abr. 2021); Kuck (2014); Gomes e Domiciano (2014); e Santos (2019).

Elaboração dos autores.

Outros investimentos da empresa no país incluem a construção e, mais tarde, a administração da rede de supermercados Nosso Super, com 32 lojas distribuídas por todas as províncias do país; a construção do aeroporto internacional de Benguela, com investimento de US\$ 250 milhões; e o projeto Luanda Sul, de reformulação urbana da capital do país, que alçou a Odebrecht à posição de maior operadora do mercado imobiliário de Luanda (Viana, 2016b).

Segundo o Banco Mundial e Ipea (2011, p. 87), a atuação da Odebrecht em Angola baseou-se na contratação de mão de obra local, chegando a representar a principal empregadora do setor privado em Angola. Nesse sentido, a Odebrecht também teria se destacado por atividades de

TEXTO para DISCUSSÃO

responsabilidade social empresarial, incluindo-se a criação de programas de estágio/*trainee* e centros de formação voltados à qualificação da mão de obra local nas áreas de atuação da empresa. Estima-se que, em 2012, a empresa realizava investimentos anuais de cerca de R\$ 1 bilhão e empregava 20 mil funcionários em Angola (Fellet, 2012).

Por sua vez, a atuação da Odebrecht em Angola foi alvo de críticas ligadas à falta de transparência na realização de licitações para obras públicas e à influência de redes político-empresariais nesse processo, além do excessivo pacote de benefícios fiscais concedidos pelo governo aos grandes projetos. Ainda, a desapropriação e a remoção de famílias de suas terras em função de grandes projetos de infraestrutura também foram fontes de críticas – embora o governo angolano contasse com a atuação da União Nacional de Camponeses de Angola (Unaca), cuja capilaridade contribuiu para a redução de contendas (Garcia, Kato e Fontes, 2012, p. 45).

Tump e Cassinda (2019) indicam que conflitos de terra envolvendo famílias camponesas não são muito frequentes em Angola; porém, há indícios de que podem ocorrer com mais frequência de acordo com o aumento da demanda por terra pelo setor empresarial. Em Malange, no projeto Sodepac, que contou com a atuação da Odebrecht, a população local foi realocada a uma região que dista 15 km de seu território original, o que causa alguns conflitos. Além disso, os autores afirmam que o projeto não chegou a ocupar nem 25% da área concedida para produção e foi paralisado pelo governo. Na maioria dos projetos analisados, houve disputas de terra, que afetaram cerca de 65% da população no entorno desses investimentos (Tump e Cassinda, 2019, p. 21). O relatório registra, ainda, que cerca de US\$ 2,5 bilhões em fundos públicos provenientes dos governos de Angola, da China, do Brasil e de outros países teriam tido pouca contribuição para a produção de alimentos no país (*op. cit.*, p. 20).

Diante dos impactos que a operação Lava Jato tivera sobre a organização Odebrecht no Brasil, sua atuação em Angola também foi afetada. Houve forte retração das linhas de crédito do BNDES que vinham sendo direcionadas para projetos da Odebrecht em Angola. Em 2017, o país levou a cabo novas eleições que findaram o longo governo de José Eduardo dos Santos, que durou de 1979 a 2017, e com quem diretores da Odebrecht mantinham estreitas relações. O novo presidente eleito, João Lourenço, assumiu o governo com forte bandeira da transparência e combate à corrupção, além da diversificação econômica do país, que é altamente dependente do petróleo.¹²

12. Entrevistas realizadas com atores-chave em Angola, que serão apresentadas adiante, reforçaram essas informações.

Apesar da redução dos investimentos, em dezembro de 2020, a Odebrecht concluiu a construção da usina hidrelétrica de Laúca, localizada no rio Kwanza e operada pela Empresa Nacional de Eletricidade (ENE) de Angola. Seu custo foi de US\$ 4,5 bilhões (Angola..., 2020). A usina foi projetada para dobrar a capacidade de fornecimento de energia em Angola, com capacidade de 2GW, e obteve financiamento do BNDES (Viana e Capai, 2016).

A Petrobras chegou a Angola no final dos anos 1970, ainda como Baspetro, antigo braço internacional da empresa, com o objetivo de garantir reservas alternativas no contexto do choque de petróleo daquele período (Garcia, Kato e Fontes, 2012, p. 13). Sua instalação em Angola deu-se por meio de sua participação no processo de licitação da hidrelétrica de Capanda, conduzido pela Odebrecht. Como garantia de retorno do crédito concedido pelo governo brasileiro, o contrato da obra previa o pagamento da dívida por meio da exportação de petróleo. A Petrobras, então, foi responsável por firmar contratos de exploração do recurso no país. No total, o fornecimento de petróleo decorrente dessa obra foi equivalente a US\$ 750 milhões (Corrêa e Castro, 2016, p. 280). Nos anos 2000, a empresa ampliou sua atuação no país, ao adquirir direitos de exploração e produção em outros quatro blocos, tornando-se operadora na exploração petrolífera, especialmente em águas profundas e ultraprofundas, além de atuar na produção de biocombustíveis. Contudo, a participação da firma no setor de petróleo e gás angolano ainda era pequena se comparada aos investimentos da Sonangol, de Angola, e da francesa Total (Garcia, Kato e Fontes, 2012, p. 13 e 22).

No caso da Vale, que entrou em Angola nos anos 2000, suas atividades concentraram-se na prospecção de áreas para mineração de cobre e níquel, por meio da realização de atividades de garimpo na província de Moxico (parte angolana do “cinturão do cobre” africano), em consórcio com o grupo angolano Genius (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 90). A Vale indicou que realizou prospecção de cobre e níquel em Angola nos anos 2000; nesse contexto, foram investidos mais de US\$ 184 milhões em pesquisa e desenvolvimento de minérios em 2004, o que incluiu estudos geológicos na América do Sul e na África – Angola, Moçambique e Congo (Vale, 2012).

A Camargo Corrêa, por sua vez, iniciou atividades em Angola em 2006, por intermédio de diversos projetos de infraestrutura e construção civil, incluindo-se projetos de construção e reabilitação de rodovias e linhas de transmissão de energia. A empresa também participou de um grande projeto na área de produção de cimento, em consórcio com empresas locais e estrangeiras (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 89).

É importante mencionar que, além das empresas de grande porte, Angola também recebeu investimentos de pequenas e médias empresas (PMEs) brasileiras, especialmente nos setores de alimentos e construção civil. Em 2009, a intenção de promover a internacionalização de PMEs

TEXTO para DISCUSSÃO

brasileiras foi formalizada por intermédio de parceria entre a Agência Nacional para o Investimento Privado (Anip) de Angola e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 90-91). Nesse contexto, a Apex-Brasil desempenhou um papel central na promoção de empresas brasileiras em Angola, na qual abriu um centro de negócios em 2010. Naquele ano, a assinatura de acordo de cooperação entre a Apex-Brasil e a Central de Compras do Estado (Cenco) de Angola, responsável pelo Programa de Reestruturação do Sistema de Logística e de Distribuição de Produtos Essenciais à População (Presild), contribuiu para posicionar estrategicamente as PMEs brasileiras no mercado de consumo para bens básicos em Angola (*op. cit.*, p. 92).

Angola deixou de ser o principal destino de IED brasileiro no continente africano, mas continua sendo o país com o maior número de empresas brasileiras.¹³ Segundo Rodrigues e Gonçalves (2016, p. 261), o alto grau de incerteza nas instituições angolanas exige conexões políticas e acordos internacionais que reduzam os riscos dos investimentos. Caso tais conexões se enfraqueçam, é de se esperar que os investimentos se arrefeçam.

Em 2015, houve a assinatura do ACFI entre Brasil e Angola – ratificado em 2017 –, como resultado de movimento de reconciliação entre os distintos regimes domésticos dos dois países sobre o investimento estrangeiro no Brasil e em Angola (Garcia e Torres, 2021; Badin, Morosini e Xavier Junior, 2016). No ano seguinte, no entanto, a Camargo Corrêa e a Camil anunciam o encerramento de suas atividades em Angola, motivadas por projeto de reposicionamento no mercado internacional (FDC, 2017, p. 70). Por sua vez, em 2017, a Odebrecht assegurou US\$ 1,8 bilhão em novas obras em Angola, incluindo-se um acordo de US\$ 1,0 bilhão com o governo angolano para a operação e a manutenção de três usinas hidrelétricas interligadas (Capanda, Camambe e Laúca) e US\$ 797 milhões em obras para linhas de transmissão da usina de Laúca (Landim, 2017).

Para promover a diversificação econômica e o desenvolvimento do setor privado, o governo angolano lançou em 2018 o Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2018-2022 e introduziu o Prodesi, voltado à melhoria do ambiente de negócios para ampliação e diversificação de fontes de IEDs. Nesse sentido, foram estabelecidas zonas econômicas especiais (ZEEs), com incentivos para atração de investidores (UNCTAD, 2019, p. 4).

13. FDI Markets – Brazil-Angola trends report. Disponível em: <<https://bit.ly/3DKHdmw>>.

BOX 4**Prodesi**

O Prodesi foi aprovado pelo Decreto Presidencial nº 169, de 20 de julho de 2018. Esse programa do governo de Angola visa acelerar a diversificação da produção nacional por intermédio de um conjunto de produções com maior potencial de geração de valor de exportação e substituição de importações. O programa busca fomentar os seguintes setores: alimentação e agroindústria; recursos minerais; petróleo e gás natural; florestal; têxtil, vestuário e calçado; construção e obras públicas; tecnologias de informação e telecomunicações (TICs); saúde; educação; formação e investigação científica; e turismo e lazer.

Principais objetivos:

- aumentar a produção e o volume de vendas de produções e fileiras prioritárias, ao acelerar a diversificação e potencializar as vantagens comparativas nacionais;
- reduzir o dispêndio de recursos cambiais com a cesta básica;
- aumentar e diversificar as fontes cambiais;
- elevar as fontes de investimento externo, bem como o volume de IED realizado nas produções e fileiras produtivas; e
- melhorar o ambiente de negócio nacional.

O programa é liderado pela Comissão Econômica do Conselho de Ministros, presidida pelo presidente de Angola. Há um acompanhamento de alto nível, ao passo que a comissão é a responsável pela aprovação do seu plano anual, pela aprovação de todas as decisões de caráter estratégico e pela avaliação regular do cumprimento das metas definidas. Dois dos principais projetos do programa são os seguintes descritos.

Guia de Oportunidade de Investimento – Este projeto tem como finalidade a concepção, a publicação e a divulgação de um guia para investidores em ações e setores prioritários do Prodesi: agricultura e produção alimentar; pescas; turismo e lazer; têxtil, vestuário e calçado; e recursos geológicos. Em cada setor de atividade, serão identificadas oportunidades de investimento em infraestruturas, que poderão constituir projetos de parcerias público-privadas (4 Ps). Estas serão constituídas nas seguintes áreas: energia elétrica; água potável; rodoviárias, ferroviárias, portuárias, hidroviárias e aeroportuárias; pescas; e plataformas logísticas e terrenos disponíveis. O guia do investidor estará disponível em diferentes formatos (vídeo, *website*, aplicativo e impresso) no portfólio 4 Ps, de forma a promover o aumento de investimento do setor privado, a redução do investimento público, ganhos em eficiência, a partilha de riscos e a redução de prazos de entrega.

Fomento ao Produtor Nacional (FPN) – Este programa pretende identificar um conjunto de projetos estratégicos alinhados com os setores prioritários do Prodesi. Após essa identificação, estes poderão ser alavancados em um dos cinco vetores definidos no Pentágono do Prodesi: acesso ao crédito; aumento da produção e da produtividade; acesso ao mercado interno; acesso ao mercado externo; e capacitação dos empresários.

Como linha de financiamento, o Prodesi conta com: recursos remanescentes de linhas de crédito bilateral, estabelecidas inicialmente para atender ao Programa de Investimentos Públicos; recursos provenientes do IED; fundos de *private equity* do Fundo Soberano de Angola; recursos advindos de mecanismos de contrapartida previstos na Lei nº 20, de 29 de dezembro de 2016, Regime Jurídico das Contrapartidas; outros recursos do mercado financeiro nacional e estrangeiro disponíveis, como fundos privados de *private equity*, financiamentos com garantia de geração de créditos de carbono, com base no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, entre outras naturezas de *funding* existentes; e recursos oriundos de outras fontes internas e externas de financiamento.

Fonte: Programas de Acção Governativa – Prodesi. Disponível em: <<https://bit.ly/3DrEKNs>>. Acesso em: abr. 2021.

Elaboração dos autores.

TEXTO para DISCUSSÃO

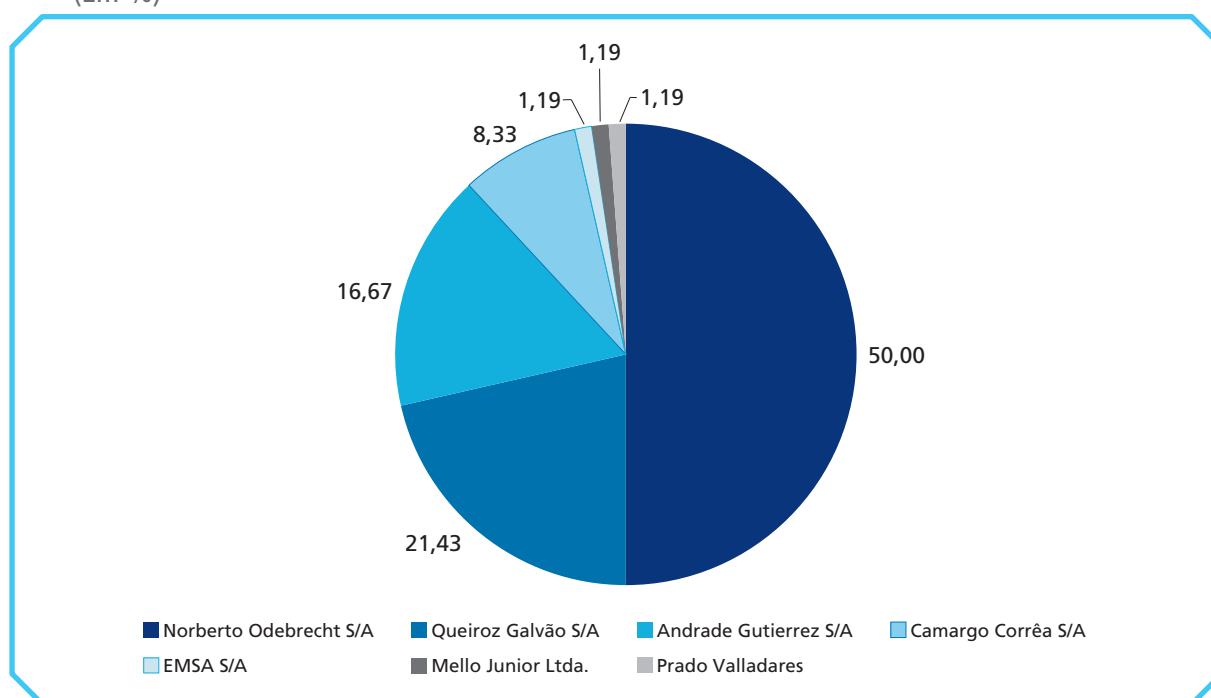
3.2 Crédito e financiamento

Conforme já apontado, o Brasil atuou com importantes financiamentos a exportações e serviços de engenharia no continente africano, provindos do BNDES. De acordo com os dados do banco, Angola obteve US\$ 3,273 bilhões em empréstimos entre 1998 e 2015, o que totalizou 84 projetos, majoritariamente destinados para empresas de construção e engenharia. Destas, a Odebrecht representa 50% do total, com 42 projetos financiados, seguida da Queiroz Galvão, com 18 projetos, da Andrade Gutierrez, com 14 projetos, da Camargo Corrêa, com 7, bem como outras menores.¹⁴

GRÁFICO 5

Projetos financiados pelo BNDES em Angola (1998-2015)

(Em %)



Fonte: BNDES.

Além de projetos de infraestrutura, a área de biocombustíveis também atraiu financiamento relevante para empresas brasileiras em Angola, particularmente para produção de etanol de cana-de-açúcar (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 85).

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3syhB5Y>>. Acesso em: out. 2021.

Historicamente, o BB também foi um ator importante para a internacionalização de empresas brasileiras em Angola, tendo sido responsável pelo financiamento da hidrelétrica de Capanda (Corrêa e Castro, 2016, p. 293). Em 1988, o BB contava com três linhas de crédito para Angola, que somavam mais de US\$ 210 milhões disponíveis para o financiamento de projetos de curto e médio prazo, e uma específica para a hidrelétrica de Capanda (Viana, 2016c). O Programa de Financiamento às Exportações do banco direcionou mais da metade do valor total de seus desembolsos (US\$ 1,4 bilhão de US\$ 2,7 bilhões) para Angola entre 1997 e 2009 (Viana, 2016c).

A exportação do petróleo serviu, em alguns casos, como instrumento garantidor em operações de crédito para bens e serviços. Argumentamos em outros trabalhos que, apesar de essa forma ser amplamente utilizada por outros países, como a China, esta termina gerando uma forma de “endividamento Sul-Sul” que reforça a dependência dos países africanos na exportação de recursos naturais e os expõe à alta volatilidade. Ao mesmo tempo, a quitação da dívida atrelada à exportação de *commodities*, além da volatilidade dos preços, dificulta a diversificação da matriz produtiva de Angola, que é uma das principais preocupações econômicas do país (Garcia, Kato e Fontes, 2012, p. 33).

3.3 Cooperação técnica brasileira em Angola

Segundo a ABC, a cooperação técnica com Angola teve início ainda nos anos 1980, com a assinatura do Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica, a partir do qual se desenvolveram projetos nas áreas de saúde e educação, bem como em meio ambiente, geoprocessamento, geologia, energia, urbanização e segurança pública. Em 2010, foi firmada uma parceria estratégica entre os então presidentes José Eduardo dos Santos e Luiz Inácio Lula da Silva para a implementação do Programa Plurianual de Parceria Estratégica de Cooperação Técnica Brasil – Angola 2012-2014.¹⁵

Nessa fase, destaca-se o papel da CPLP como foro para a concepção de iniciativas como o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa instância foi voltada à promoção da participação da sociedade civil na formulação de políticas para a segurança alimentar, inspirada em experiências similares no Brasil (Garcia, Kato e Fontes, 2012, p. 16). Na área de segurança alimentar, também se destacou o Programa Mais Alimentos – denominado em Angola ProAlimentos África –, que oferecia incentivos à aquisição de equipamentos e tratores por agricultores familiares. Como

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3TSZ9Rz>>. Acesso em: out. 2021.

TEXTO para DISCUSSÃO

principal ator brasileiro na área de agricultura, a Embrapa também atuou em projetos de cooperação em Angola, particularmente na área de capacitação para produção de frutas tropicais (*op. cit.*, p. 32).

No que diz respeito à cooperação em saúde, a Fiocruz teve atuação em Angola em projetos ligados à educação em saúde e à implementação de cursos e instituições de ensino; incluindo-se, em 2010, o projeto-piloto do Programa de Combate à Anemia – com investimento de US\$ 240 mil – e o apoio técnico para implementação de um centro sanitário e de epidemiologia – com investimento de US\$ 490 mil (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 70).

Por sua vez, o Senai foi uma das principais instituições brasileiras a executarem projetos de cooperação em Angola. A instituição teve papel importante na capacitação e na reabilitação da força de trabalho angolana, desmobilizada após o fim da guerra civil. Entre 1999 e 2006, mais de 3 mil angolanos foram capacitados pelos centros de formação profissionalizante do Senai, em áreas como mecânica diesel, construção civil, confecções e tecnologia da informação (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 66). A atuação do Senai em Angola também envolveu a prestação de serviços educacionais e técnicos a empresas brasileiras, vinculando a cooperação técnica a interesses empresariais: em 2007, o Senai prestou apoio à Odebrecht no lançamento do Centro Integrado de Formação Tecnológica (Cinfotec) em Luanda, em parceria com o governo angolano (*op. cit.*, p. 67).

Na área de defesa, Goldoni e Ciribelli (2016, p. 206) afirmam que a presença de multinacionais brasileiras em Angola e o apoio brasileiro no estudo e na reivindicação da plataforma continental seriam alguns dos fatores que facilitaram as relações entre Brasil e Angola. Os autores também destacam a reativação da Zopacas. Além disso, Goldoni e Ciribelli (2016) afirmam que o Brasil fomentou a exportação de armamentos para Angola e outros países no continente africano, sendo o fórum da CPLP um espaço para cooperação militar e científica, criando, por exemplo, o Simpósio das Marinhas da comunidade.

Mais recentemente, no biênio 2017-2018, Angola permaneceu entre os dez principais destinos de gastos em cooperação técnica pelo Executivo brasileiro, recebendo R\$ 7.344.830 (Ipea, 2020, p. 131). Nesse período, a ABC manteve 76 iniciativas de cooperação para o desenvolvimento com os países de língua oficial portuguesa da África e da Ásia, das quais se destacam os projetos em saúde em Angola, Cabo Verde e Moçambique (*op. cit.*, p. 71).

Na área de saúde, o MS brasileiro atuou em Angola por intermédio da criação de unidades de BLH na Maternidade Lucreia Paim, em Luanda, acompanhadas da formação de profissionais angolanos em processamento e controle de qualidade do leite humano (Ipea, 2020, p. 71). Ademais, o ministério também doou medicamentos, vacinas e insumos para Angola em 2017 e 2018,

destacando-se a doação de mais 10 milhões de comprimidos para tratamento da tuberculose em Luanda (*op. cit.*, p. 75).

A Fiocruz atuou em parceria com o Instituto Nacional de Saúde de Angola, por meio de projetos de apoio à formação de pesquisadores e docentes da área de saúde em Angola (Ipea, 2020, p. 91). Por sua vez, o Inca iniciou um projeto de cooperação técnica para a prevenção e o controle do câncer em Angola, com o Ministério da Saúde de Angola e o Instituto Angolano de Controlo do Câncer (*op. cit.*, p. 79).

Mais recentemente, em 2021, a ABC deu início à iniciativa Integração Africana para o Melhoramento Genético Sustentável do Algodão, da qual Angola faz parte (ABC..., s.d.). O projeto prevê a realização de seminários e visitas técnicas de especialistas brasileiros em cotonicultura, com o objetivo de desenvolver variedades de algodão mais adaptáveis às condições locais dos países africanos (ABC..., s.d.).

3.4 Balanço das entrevistas com atores-chave em Angola

Durante os meses de janeiro, fevereiro e março de 2021, enviamos convites a diferentes atores-chave em Angola, com o intuito de acessar agentes governamentais, pesquisadores e atores na sociedade civil. Logramos realizar três entrevistas com atores representativos,¹⁶ que nos forneceram suas visões e perspectivas sobre as relações entre Brasil e Angola. A seguir, reproduzimos as questões do nosso roteiro comum aos entrevistados e fazemos um balanço dos principais pontos de suas respostas.

- 1) Gostaríamos de ter sua avaliação sobre a atual situação econômica em que se encontra Angola e o papel que desempenha o investimento estrangeiro. Quais têm sido as prioridades de seu governo em termos das estratégias/programas de desenvolvimento econômico? Quais têm sido os principais setores para o investimento estrangeiro? Quais são os países que mais investem? Na sua avaliação, esses investimentos têm contribuído para alavancar o desenvolvimento econômico de Angola? Quais são os principais entraves para isso?

As entrevistas apontaram para a complexa situação econômica e social enfrentada por Angola. Além da crise gerada pela pandemia de covid-19, o país ainda se encontra fortemente dependente

16. Em razão da pandemia e da não disposição de recursos para realizar pesquisa de campo, as entrevistas foram realizadas por meio eletrônico (plataforma Zoom e *e-mail*). Logramos entrevistar três atores-chave: o presidente da Aipex, Sr. Antonio Henriques da Silva; o diretor do Ceic, da Universidade Católica de Angola, Dr. Alves da Rocha; e o diretor-geral da Adra, Sr. Carlos Cambuta.

TEXTO para DISCUSSÃO

do petróleo. A queda do preço dessa *commodity* levou Angola a uma recessão econômica desde 2015. Em 2020, a economia registrou um declínio do produto interno bruto (PIB), o que prolongou a recessão existente, com efeitos sobre nível de emprego, riqueza e bem-estar geral da população.¹⁷

Em termos sociais, o nível de pobreza no país é bastante acentuado, com tendências de agravar-se na medida em que as soluções para a covid-19 ainda estão distantes em Angola. Grande parte da população angolana vive em situação de extrema pobreza, sendo a situação ainda mais grave no meio rural, onde há famílias que não realizam ao menos três refeições diárias.¹⁸ Apon- ta-se que 54% da população estava em situação de pobreza multidimensional (falta de comida, assistência médica, habitação condigna e direito à educação), e 42%, em pobreza monetária no período 2015-2016.¹⁹ Angola importava, até 2019, 70% dos bens consumidos do país.²⁰

A forte dependência de recursos petrolíferos reflete-se no orçamento geral do Estado. Nos últi- mos quatro anos, houve revisão do orçamento precisamente pela queda do preço do combustível no mercado internacional. Angola apresenta, atualmente, dívida pública acima de 50% do orçamento geral do Estado, o que significa que os recursos provenientes de receitas petrolíferas acrescidas de outras fontes serviriam essencialmente para o pagamento da dívida.²¹ Apesar de alguns avanços, a questão da corrupção e da falta de transparência ainda é um problema persistente.

Todas as entrevistas apontaram para a necessidade de diversificação da economia. A diversi- ficação é uma prioridade do governo para buscar superar o problema de dependência do petróleo e das importações. Com isso, a agricultura e a manufatura seriam *drivers* para a transformação, e energia, rodovias e ferrovias e transportes figuram como setores auxiliares.²²

Para isso, duas ações principais foram apontadas. A primeira é por meio do Prodesi. Seu obje- tivo é acelerar a diversificação da produção nacional com um conjunto de produtos específicos, com maior potencial de geração de valor à exportação, e, com isso, capacitar a economia para a substituição de importações. Esse programa priorizaria o fomento dos setores não petrolífe- ros: alimentação e agroindústria; recursos minerais, como petróleo e gás natural; florestal; têxtil;

17. Informações obtidas em entrevista com o diretor do Ceic.

18. Informações obtidas em entrevista com o diretor da Adra.

19. Informações obtidas em entrevista com o diretor do Ceic.

20. Informações obtidas em entrevista com o diretor da Adra.

21. Informações obtidas em entrevista com o diretor da Adra.

22. Informações obtidas em entrevista com o diretor do Ceic.

vestiários e calçados; construções de obras públicas; TICs; saúde; educação; formação e investigação científica; e turismo e lazer.²³

A outra ação ocorre por intermédio da Biocom, que visa ao setor agropecuário e envolve investimentos da Odebrecht. Na leitura de um entrevistado, este é o único polo de desenvolvimento agrário que está em pleno funcionamento. Outros polos, como os de Lucala, na província do Kwanza Norte, e do Cubal, na província de Benguela, estariam estagnados e não funcionam. Em sua visão, desde o alcance da paz em 2002, já se via que tais polos de desenvolvimento agrário não seriam uma opção acertada, porque se assentavam no desenvolvimento da grande agricultura. Esses polos consumiram não apenas enormes volumes de dinheiro público, mas também recursos estrangeiros, gerando dívidas sem surtir os feitos na economia. Nesse sentido, a opção por esse tipo de modelo decorreu mais da decisão política, e não tanto da decisão técnica.²⁴

Além desses dois programas, outro entrevistado criticou a dispersão de planos voltados para o crescimento da economia, mas que apresentariam contradições internas entre objetivos, metas, meios e medidas de política econômica. O PDN 2018-2022, por exemplo, apresentaria tarefas para 2021 em setentas programas, com mais de 8 mil atividades, centenas de objetivos e metas, o que evidenciaria a dificuldade de planejamento.²⁵

Apesar disso, veem-se como positivas as mudanças em termos de governança com a presidência de João Lourenço. Desde 2017, o país passa por melhorias, como o combate à corrupção, a abertura das instituições públicas no diálogo com a sociedade e a maior interação entre as instituições do Estado com os agentes econômicos. Isso deverá estimular mais o investimento estrangeiro no país.²⁶

Os maiores investidores externos em Angola têm sido as companhias petrolíferas – média anual de US\$ 12 bilhões, com tendência de decréscimo no período 2014-2020 – de nacionalidade americana, francesa, italiana, chinesa e brasileira. Nas indústrias transformadora, de construção, de energia, de comércio e de pescas, encontram-se investimentos portugueses, espanhóis, japoneses, sul-coreanos, brasileiros e italianos.²⁷ Além destas, foram instaladas, recentemente, uma fábrica de montagens de tratores e uma fábrica de montagem de aparelhos de ar-condicionado

23. Informações obtidas em entrevista com o presidente da Aipex.

24. Informações obtidas em entrevista com o diretor da Adra.

25. Informações obtidas em entrevista com o diretor do Ceic.

26. Informações obtidas em entrevista com o diretor da Adra.

27. Informações obtidas em entrevista com o diretor do Ceic.

TEXTO para DISCUSSÃO

e telefones. Os investidores são essencialmente os Emirados Árabes Unidos e a Índia. Também se destaca a China, que é forte no setor imobiliário. Tais investimentos vão de construções de edifícios e residências a fornecimento de material de construção.²⁸

Na visão dos entrevistados, Angola é um país em via de desenvolvimento e não tem ainda um nível de investimento estrangeiro satisfatório. Um entrevistado afirma que o investimento estrangeiro não contribui com o desenvolvimento na medida do esperável e necessário, sendo investimento que procura rapidamente transferir para o exterior uma parte substancial dos lucros. A posição cambial do país também não oferece oportunidades para investir com segurança e confiança.²⁹ Ainda, não existiriam informações confiáveis que pudessem ajudar os cidadãos a compreender qual é o montante decorrente do investimento público e qual é o decorrente do investimento estrangeiro.³⁰

Ao mesmo tempo, Angola estaria consciente de que o investimento privado, sobretudo o investimento estrangeiro direto, teria um papel importante no crescimento da economia. Para responder aos problemas, o governo busca implementar um vasto programa de privatização, com vistas a criar melhores condições para o investimento privado, a criação de empregos e o investimento da economia em seu todo. O governo manteria o papel regulador, de garantia de segurança e asseguramento de cumprimento das regras.³¹

- 2) Nossa pesquisa tem se centrado nos tratados de promoção e proteção de investimentos estrangeiros. Angola mantém diversos tratados dessa natureza com vários países do mundo. Em sua avaliação, esses são instrumentos eficazes para promoção do investimento estrangeiro? Que problemas eles apresentam? Quais outros instrumentos (acordos, programas, legislações etc.) têm tido efeitos positivos para que o investimento estrangeiro contribua para o desenvolvimento econômico de seu país?

Os acordos bilaterais de investimento não são compreendidos como instrumentos determinantes para a atração de investimentos pelos entrevistados. Estes seriam acordos tendentes a defender quem investe, com garantias para seus promotores. Ao mesmo tempo, garantias como a saúde da balança de pagamentos, o crescimento econômico e um ambiente de negócios despoluído de

28. Informações obtidas em entrevista com o diretor da Adra.

29. Informações obtidas em entrevista com o diretor do Ceic.

30. Informações obtidas em entrevista com o diretor da Adra.

31. Informações obtidas em entrevista com o presidente da Aipex.

corrupção e burocracia ainda não existem nos acordos.³² Em alguns casos, acordos bilaterais entre países e investidores podem ser uma forma de captar investimento estrangeiro – por exemplo, as comissões mistas Portugal-Angola, Brasil-Angola, China-Angola etc. No entanto, estes tendem a funcionar mal, devido à falta de condições atrativas para o investidor estrangeiro.

Foi apontado que esses acordos produziram prejuízos às economias de muitos países, em que investidores estrangeiros aproveitaram o mecanismo de resolução de controvérsias para processar um Estado junto à arbitragem internacional por violação dos seus direitos de investidores. Porém, no caso de Angola, estes não produziram o mesmo efeito. Não existem evidências de que o investimento estrangeiro para a Angola fosse influenciado pela existência dos acordos celebrados. Para regular o investimento, o país dispõe da Lei de Investimento Privado, de 2018.³³

Assim, os acordos têm contribuído de forma tímida para a entrada de algum investimento estrangeiro, apesar da crise financeira mundial associada à queda do preço do petróleo e ao impacto da covid-19. Por exemplo, os países com maior número de projetos de investimento são Portugal, China e Emirados Árabes Unidos – com 37%, 21% e 18% do total, respectivamente. Porém, apenas Portugal e Emirados Árabes mantêm acordos com Angola; por sua vez, o acordo do país com a China ainda não está ratificado.³⁴

- 3) O Brasil tem relações históricas com Angola. Os volumes de comércio, investimentos e cooperação cresceram significativamente nos anos 2000; porém, a crise política e econômica vivida no Brasil desde 2014-2015 resultou em mudanças nas prioridades e interesses estratégicos do país. Em sua percepção, tais mudanças afetaram os fluxos econômicos com Angola? Qual sua avaliação sobre as relações com o Brasil em termos de comércio e investimentos? Como avalia os atuais projetos que envolvem empresas brasileiras em seu país?

Para os entrevistados, as mudanças no Brasil afetaram os fluxos econômicos com Angola. Os casos numerosos de corrupção no Brasil, revelados pela operação Lava Jato, têm causado efeitos negativos em Angola em termos de cumprimento de regras de *compliance* internacional, que determinaram o encerramento de relações bancárias intermediárias em dólares e com bancos americanos.³⁵ Em razão da Lava Jato, o ex-presidente da República José Eduardo dos Santos foi contactado pelas instâncias judiciais do Brasil.³⁶

32. Informações obtidas em entrevista com o diretor do Ceic.

33. Informações obtidas em entrevista com o presidente da Aipex.

34. Informações obtidas em entrevista com o presidente da Aipex.

35. Informações obtidas em entrevista com o diretor do Ceic.

36. Informações obtidas em entrevista com o diretor da Adra.

TEXTO para DISCUSSÃO

Houve, assim, diminuição de investimento de origem brasileira. A crise econômica afetou sobretudo o setor da construção civil e obras públicas, no qual a presença ativa das empresas brasileiras era notável e respondia por parte importante dos fluxos de capital dos dois países. Os eventos políticos ocorridos no Brasil acabaram afetando diretamente a Odebrecht, empresa brasileira com forte presença de operação em Angola.³⁷

Um entrevistado aponta que a Odebrecht perdeu visibilidade devido ao fato de não conseguir obter novos contratos. Antes, a empresa tinha contratos importantes, tendo sido responsável pela construção da central elétrica da Laúca, que foi a maior central construída depois da independência e do alcance da paz em Angola. A Petrobras também desencadeou importantes projetos em Angola até 2017, mas igualmente perdeu visibilidade. Aponta-se para ligações da Odebrecht com alguns políticos angolanos no governo anterior. Entretanto, com a mudança de governo em Angola em 2017, houve mudanças substantivas na administração pública, com reformas nos mecanismos de contratação pública, prestação de contas e melhorias em espaços de participação pública. Para esse entrevistado, as mudanças no Brasil teriam dado a ideia de que Angola não é o único país que está interessado na melhoria da governança por via do combate à corrupção.³⁸

Uma entrevista apontou para o reconhecimento da independência de Angola em 1975 como uma “jogada diplomática de mestre” em plena ditadura.³⁹ Além do projeto de Capanda, a entrada da Odebrecht teria monopolizado as construções de obras públicas. Hoje a empresa brasileira atua no projeto da Biocom para produção de açúcar e biocombustível. Outras empresas brasileiras atuam em diversos setores (agricultura, comércio, indústria e prestação de serviços). A empresa Brás-África seria uma referência na assistência técnica e fornecimentos de insumos.⁴⁰ Foi mencionado, ainda, o processo judicial contra a IURD, que poderia afetar as relações entre os dois países, mas o governo angolano e a embaixada brasileira teriam trabalhado para que o assunto não extrapolasse os tribunais.⁴¹

Para um entrevistado, Brasil e Angola precisam aproveitar oportunidades em conjunto; por exemplo, a criação da zona de livre comércio no continente africano. Este seria um novo espaço para a atuação de empresas brasileiras. A população é majoritariamente de jovens, e, nos próximos anos, esses mercados poderiam se transformar no novo *boom* de desenvolvimento com

37. Informações obtidas em entrevista com o presidente da Aipex.

38. Informações obtidas em entrevista com o diretor da Adra.

39. Informações obtidas em entrevista com o diretor do Ceic.

40. Informações obtidas em entrevista com o presidente da Aipex.

41. Informações obtidas em entrevista com o diretor da Adra.

reflexos para a economia mundial. Nessa visão, Brasil e Angola devem criar um *business case* de interesses para ambas as partes, com as relações *win-win*, e aproveitar esse espaço enorme de cooperação.⁴²

Entretanto, para outro entrevistado, sua preferência no aprofundamento de relações comerciais e investimentos nunca foi com o Brasil. Em suas responsabilidades de docente e investigador, não haveria casos práticos de cooperação científica com instituições brasileiras, dando-se preferência à cooperação com Noruega, Reino Unido, Portugal, África do Sul e China.⁴³

Assim, um desafio que se coloca ao governo brasileiro seria a questão da comunicação. O Brasil deve ter a preocupação de informar e saber se a informação chegará tanto aos governos quanto à sociedade em que os projetos e os investimentos estão efetivamente inseridos.⁴⁴

- 4) O Brasil assinou com Angola um ACFI em 2015, que está vigente desde 2017. Esse acordo se difere em vários aspectos do modelo tradicional de TBIs. Ele traz uma estrutura de governança composta por um conselho consultivo e pontos focais em cada país, que atuam para facilitar investimentos. Não é prevista a arbitragem entre investidor e Estado, e ele traz cláusulas de responsabilidade social corporativa, de caráter não vinculante. O Sr. tem conhecimento do acordo e, se sim, como o avalia? Em sua visão, ele poderá contribuir para que investimentos brasileiros tenham impactos positivos em termos econômicos e sociais?

Apesar de o ACFI entre Brasil e Angola estar em vigor desde 2017, este é um instrumento pouco conhecido dos entrevistados. Na visão de um deles, tais instrumentos não influenciam os fluxos de investimento. O que realmente conta para o investidor estrangeiro seria o crescimento econômico, a balança de pagamentos forte, a liberalização da balança de capitais, a desburocratização, a densidade de capital humano, o ambiente fiscal atrativo e o sistema bancário funcional. Com isso, os investidores acorrem sem acordos e convenções.⁴⁵

Ao mesmo tempo, foram apontados os elementos inovadores do ACFI. Contrariamente aos outros acordos de proteção de investimentos, o acordo com o Brasil elimina os mecanismos de resolução de conflitos entre os Estados por via da arbitragem internacional, ao privilegiar a resolução de conflitos por vias diplomáticas em matéria de investimento privado. As partes voltar-se-iam ao

42. Informações obtidas em entrevista com o presidente da Aipex.

43. Informações obtidas em entrevista com o diretor do Ceic.

44. Informações obtidas em entrevista com o diretor da Adra.

45. Informações obtidas em entrevista com o diretor do Ceic.

TEXTO para DISCUSSÃO

ponto focal de cada um dos países, simplificando e viabilizando, para que sejam conhecidos os fatos e os dois países terem, assim, uma mediação eficiente. A responsabilidade social corporativa seria um mecanismo complementar à atuação direta dos nossos governos e é bem vista por agregar valor à atuação das empresas. Concomitantemente, apesar de o ACFI ter sido celebrado há mais de cinco anos, do ponto de vista prático, ainda não há evidência do fluxo de investimento dos países signatários beneficiados pelo acordo.⁴⁶

Para um entrevistado, aquilo que se chama de responsabilidade social é por vezes confuso. Algumas empresas denominam responsabilidade social a organização de uma partida de futebol, em detrimento de um projeto estruturado de apoio ao processo de inclusão comunitária. Em Angola, existiriam mais de seiscentas organizações não governamentais (ONGs), e muitas destas seriam mais nominais que atuantes, porque têm dificuldades de obtenção de financiamentos. A própria Adra não teria financiamento de empresa no âmbito da responsabilidade social corporativa, sendo financiada por instituições internacionais no quadro da cooperação para o desenvolvimento. Algumas empresas de exploração de recursos naturais, como diamantes, realizam trabalho de responsabilidade social apenas nas áreas de exploração diamantífera, o que é considerado injusto, pois não abrange territórios mais amplos.⁴⁷

4 MOÇAMBIQUE: INVESTIMENTO, FINANCIAMENTO E COOPERAÇÃO DO BRASIL

A transição da economia socialista para uma economia de mercado em Moçambique fez-se acompanhada de postura ativa do Estado em perseguir o crescimento econômico por meio do incremento de investimentos estrangeiros, das exportações e das doações internacionais (Saraiva, 2012). Em outros trabalhos, destacamos que a redescoberta de abundantes recursos naturais – como o de carvão e, posteriormente, o de gás – nos anos 2000 reforçou essa estratégia de desenvolvimento via a atração de investimentos estrangeiros (Garcia e Kato, 2016). Foi nessa conjuntura que se deu a aproximação do Brasil com Moçambique no início do século XXI. Alguns autores consideram que essa relação passou de uma ignorância mútua para uma “parceria estratégica”, na qual o “novo” Brasil estimularia o “novo” Moçambique (Dúran e Chichava, 2013).

46. Informações obtidas em entrevista com o presidente da Aipex.

47. Informações obtidas em entrevista com o diretor da Adra.

BOX 5**Visitas de Estado referentes a Brasil-Moçambique**

- 2003 – Visita do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Moçambique.
- 2004 – Visita do então presidente Joaquim Chissano ao Brasil.
- 2005 – Visita do então vice-presidente do Brasil, José Alencar, para a cerimônia de posse do presidente Armando Guezuba.
- 2005 – Visita a Maputo do então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim.
- 2005 – Estabelecimento da adidância das Forças Armadas na embaixada brasileira em Maputo.
- 2007 – Visita do então presidente Armando Guezuba ao Brasil.
- 2008 – Visita do então chanceler Oldemiro Baloi a Brasília, Belo Horizonte e Rio de Janeiro.
- 2008 – Segunda visita do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Moçambique.
- 2009 – Visita a Moçambique do então ministro da Defesa, Nelson Jobim.
- 2009 – Segunda visita do então presidente Armando Guezuba ao Brasil.
- 2010 – V Comissão Mista de Cooperação Brasil-Moçambique.
- 2010 – Terceira visita do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Moçambique.
- 2011 – Visita ao Brasil do então ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Moçambique, Oldemiro Balói.
- 2011 – Visita da então presidenta Dilma Rousseff a Moçambique.
- 2012 – Visita ao Brasil do então primeiro-ministro de Moçambique, Aires Bonifácio Baptista Ali.
- 2012 – Visita a Moçambique do então vice-presidente da República, Michel Temer, e do ex-ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota.
- 2014 – Visita do então ministro da Defesa, Celso Amorim.
- 2015 – Visita do então ministro Mauro Vieira a Moçambique.
- 2015 – Visita do então vice-ministro de Defesa de Moçambique ao Rio de Janeiro, para participação na Feira Internacional de Segurança e Defesa (LAAD).
- 2015 – Visita do então ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, a Gana, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola.
- 2016 – Encontros do então ministro das Relações Exteriores, José Serra, com os chanceleres de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique e com o secretário-executivo da CPLP.
- 2017 – Visita do então ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, a Namíbia, Botsuana, Malawi, Moçambique e África do Sul.
- 2021 – Visita do diretor da ABC, embaixador Ruy Pereira, aos projetos de cooperação em Moçambique.

Fonte: MRE.

Elaboração dos autores.

TEXTO para DISCUSSÃO

4.1 Comércio e investimentos brasileiros em Moçambique

Segundo dados da base FDI Markets,⁴⁸ o IED brasileiro em Moçambique somou US\$ 3 bilhões entre 2007 e 2014, por intermédio de projetos nas áreas de mineração e infraestrutura, sobretudo por parte da Vale. A tabela 4 detalha os fluxos de IED brasileiro no país entre 2007 e 2015.

TABELA 4
IED brasileiro em Moçambique

Ano	Projetos	Valor (US\$ 1 milhão)	Empregos gerados
2007	1	1.200,0	498
2008	1	250,0	104
2009	1	927,6	116
2011	3	640,4	346
2015	3	335,0	747
Total	9	3.353,0	1.811

Fonte: FDI Markets – Brazil-Angola trends report. Disponível em: <<https://bit.ly/3DKHdmw>>.

Elaboração dos autores.

Naquele período, alguns dos principais investimentos feitos por empresas brasileiras no país foram relacionados à mina de carvão de Moatize, incluindo-se a construção de rodovias e terminais portuários voltados ao escoamento de sua produção. Apesar de a mina ser controlada pela Vale, as obras ligadas a esta foram realizadas pela Odebrecht em consórcio com a Camargo Corrêa (Garcia, Kato e Fontes, 2012, p. 11). A Vale, que já contava com investimentos de cerca de US\$ 2 bilhões em projetos de mineração de carvão em Moçambique, teria anunciado a intenção de investir mais US\$ 4 bilhões no país (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 90).

Segundo a base de dados FDI Markets, os projetos de investimentos de empresas brasileiras em Moçambique registrados no período após 2014 somaram US\$ 335 milhões, ante US\$ 3 bilhões no período 2007-2014. Os investimentos reportados resumiram-se a apenas três projetos, dos quais dois foram realizados pela Odebrecht em 2015 no setor de alimentos e bebidas.⁴⁹ Um destes se refere ao estabelecimento de uma planta para processamento de mandioca no valor de US\$ 20 milhões e o

48. Disponível em: <<https://bit.ly/3DKHdmw>>.

49. Disponível em: <<https://bit.ly/3DKHdmw>>.

outro, à construção de uma unidade de processamento de aves no valor de US\$ 65 milhões. O terceiro projeto consiste na construção de uma unidade de produção da Cimentos de Moçambique – subsidiária da Camargo Corrêa – em Nacala no valor de US\$ 250 milhões.⁵⁰ Além da Odebrecht e da Camargo Corrêa, outra empresa brasileira de construção civil com presença no país africano até 2015 foi a Andrade Gutierrez, responsável pelo projeto hidrelétrico de Mphanda Nkuwa, no rio Zambezi, além de parte do consórcio para a construção da mina de Moatize (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 89).

Em perspectiva comparada, vale ressaltar o patamar relativamente baixo do IED brasileiro em Moçambique diante dos demais investidores. Segundo a base FDI Markets, o estoque de IED brasileiro no período 2003-2020⁵¹ alcançou US\$ 3,35 bilhões, enquanto investidores como África do Sul e Índia alcançaram estoques de US\$ 9,18 bilhões e US\$ 8,17 bilhões naquele período, respectivamente. Ao longo do período, os investimentos sul-africanos e indianos em Moçambique concentraram-se em projetos nos setores de carvão, óleo e gás.⁵² Segundo os dados da FDC, o número de empresas brasileiras com presença em Moçambique caiu pela metade entre 2014 e 2016, de doze para seis (FDC, 2017). Desde a primeira edição do *ranking* em 2013, o país nunca esteve entre os dez principais destinos de multinacionais brasileiras.

No comércio bilateral, as exportações brasileiras para Moçambique também apresentam tendência geral de queda: em 2013, estas somaram US\$ 124 milhões, mas caíram para US\$ 34 milhões em 2020. Do lado das importações brasileiras com origem em Moçambique, observa-se inflexão em 2017, quando alcançaram US\$ 140 milhões, o que gerou *deficit* comercial para o Brasil. Esse salto nas importações se deu em razão do carvão, que compôs 90% das importações, ou US\$ 136,4 milhões, nesse ano, o que refletiu o início das exportações da mina de Moatize, operada pela Vale (Vale..., 2015).

50. Disponível em: <<https://bit.ly/3DKHdmw>>.

51. Dados até fevereiro de 2020.

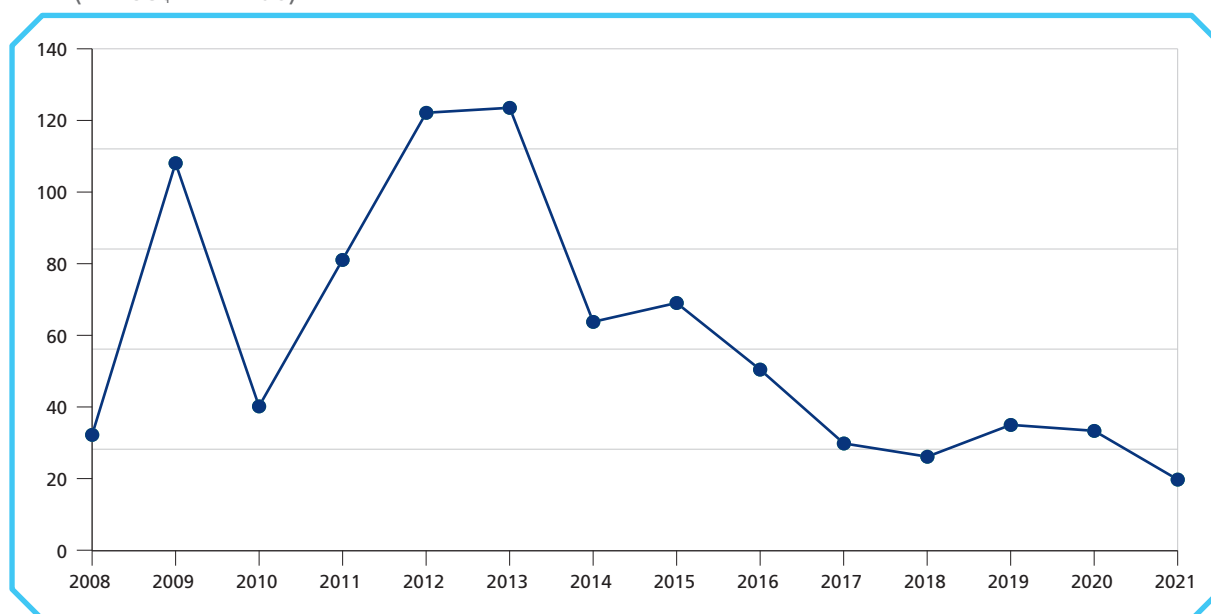
52. Disponível em: <<https://bit.ly/3DKHdmw>>.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 6

Exportações brasileiras para Moçambique (2008-2021)

(Em US\$ 1 milhão)



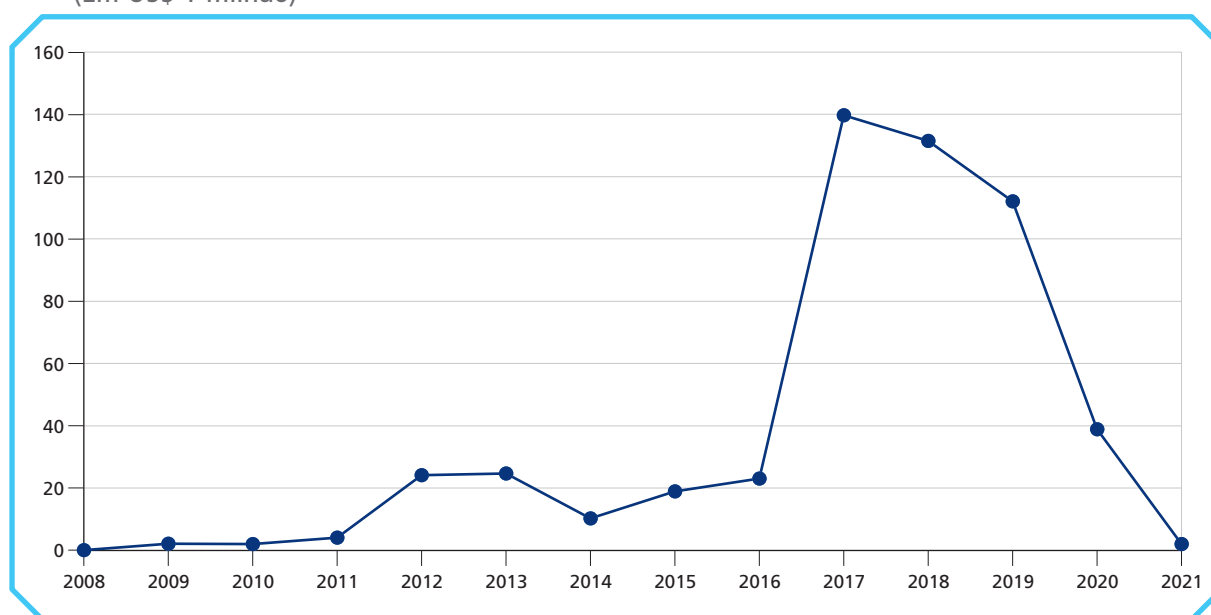
Fonte: Comex Stat. Disponível em: <<https://bit.ly/3gSGEOg>>. Acesso em: mar. 2021.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7

Importações brasileiras de Moçambique (2008-2021)

(Em US\$ 1 milhão)



Fonte: Comex Stat. Disponível em: <<https://bit.ly/3U7tUlv>>. Acesso em: mar. 2021.

Elaboração dos autores.

A Vale é o principal investidor brasileiro em Moçambique, atraída pela qualidade do carvão mineral de Tete e pelo *boom* das *commodities* no mercado internacional. A mina de Moatize, na província de Tete, não era explorada desde a independência em 1975 (Vale, 2013). Após processo de licitação em 2004, o governo de Moçambique concedeu o direito de exploração à então Companhia Vale do Rio Doce, que obteve a concessão de uma área de 23.780 ha. O contrato entre a empresa e o governo foi assinado em 2007 sob a Lei nº 14/2002 (Lei de Minas), com previsão de prazo de 25 anos, renováveis pelo mesmo período (Mapisse e Mate, 2021).

A Vale foi a primeira a obter uma licença para explorar as grandes reservas de carvão de Moçambique e foi seguida por outras mineradoras. Além da exploração do carvão, sua atuação envolveu a ampliação e a construção de novas infraestruturas, como a duplicação do Corredor de Nacala, a expansão do Porto de Nacala e a construção de um aeroporto na região pela Odebrecht. Conforme discutimos em outros trabalhos, a entrada da Vale em Moçambique catalisou as relações entre Brasil e o país africano, na medida em que se intensificaram as trocas nas áreas de diplomacia, comércio, cooperação técnica em saúde e agricultura, além de ter sido a porta de entrada de outras empresas brasileiras em Moçambique (Garcia e Kato, 2016; 2020). Por exemplo, a instalação – e, posteriormente, a duplicação – da mina foram realizadas com as construtoras brasileiras Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, que ganharam espaço na economia do país (Garcia e Kato, 2016; 2020).

Moatize é uma mina a céu aberto que produz carvão metalúrgico e térmico, exportado para os mercados indiano, americano, europeu e da Ásia Oriental (Mapisse e Mate, 2021). Na primeira fase, o transporte era feito por meio da ferrovia de Sena até o porto de Beira e contava com extensão de 575 km, com capacidade para transporte de 6 milhões de toneladas de carvão por ano (Vale, 2014). Para viabilizar a infraestrutura condicionante da sua expansão no país, a Vale adquiriu o controle da Sociedade de Desenvolvimento do Corredor do Norte (SDCN), que controlava ferrovias e portos em Moçambique e Malawi. Em 2012, a empresa anunciou investimentos para a expansão da mina de Moatize e a duplicação do Corredor de Nacala para escoamento no norte do país, com uma ferrovia de 912 km entre a mina de Moatize e o Porto de Nacala (Terminal Privativo de Nacala-a-Velha).

Com o fim do *boom* das *commodities* no mercado internacional, a Vale mudou sua estratégia para uma política de desinvestimento em “ativos não estratégicos”, de atração de novos sócios e de foco no minério de ferro (Ordem..., 2014). Em 2014, a empresa vendeu 15% da Vale Moçambique, que possui 95% da mina de Moatize e 70% do Corredor de Nacala, para a Mitsui. Após a operação, a Vale manteve 81% da mina de Moatize e 35% do Corredor de Nacala, perdendo o controle exclusivo do corredor logístico (Nogueira, Eisenhammer e Jordão, 2014).

TEXTO para DISCUSSÃO

BOX 6

Vale em Moçambique

Carvão de Moatize: em 2004, foram iniciados estudos de caráter geológico e logístico para a extração do carvão metalúrgico (coque), usado como matéria-prima pelas indústrias siderúrgica e metalúrgica, além de carvão térmico, para queima em usinas termoeletricas. Em 2011, teve início a operação do Complexo Industrial de Moatize. A primeira fase do projeto mobilizou aproximadamente US\$ 1,6 bilhão, com capacidade de produção avaliada em 11 milhões de toneladas métricas de carvão térmico por ano (Montié e Carvalho, 2019). Em 2013, deu-se início à segunda fase do projeto, com a expansão da mina e a expansão da logística voltada ao escoamento do carvão, que até então era escoado pelo porto de Beira, por meio do porto de Nacala. A instalação, e posterior duplicação, da mina resultou de uma sociedade entre a Vale (95%) e a Empresa Moçambicana de Exploração Mineral (5%) e foi realizada com as construtoras brasileiras Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez. Em 2014, devido à crise econômica e à queda no preço do carvão, a Vale reduziu sua participação para 81% e a japonesa Mitsui ficou com 14% (Vale, 2014). Estima-se que a exploração da mina poderá durar cerca de 35 anos até seu esgotamento, com previsão de produção de até 26 milhões de toneladas de carvão ao ano (a.a.) quando alcançada sua capacidade total.

Corredor de Nacala: com o objetivo de criar uma alternativa para o escoamento do carvão para os mercados asiáticos, a Vale investiu na infraestrutura e logística. O Corredor Logístico de Nacala (CLN) envolveu uma linha férrea de 912 km, que liga a Mina de Carvão de Moatize, na província de Tete, ao terminal marítimo de Nacala-à-Velha, na província de Nampula, cruzando a República do Malawi. Sua realização contou com uma sociedade com a estatal Caminhos de Ferro de Moçambique (CFM), que participou em 30%. Em 2014, a Vale permaneceu com 35% e passou 30% para o fundo de investimento de origem japonesa Mitsui (Vale, 2014). As obras envolveram um complexo arranjo institucional, com várias concessionárias e sociedades. A concessionária Corredor Logístico Integrado do Norte (CLIN), *joint venture* da Vale – que detinha 80% – e da CFM, ocupou-se dos trechos a serem construídos. Na parte de recuperação da ferrovia, a concessionária foi o Corredor de Desenvolvimento do Norte – controlada em 51% pela SDCN, que pertence a Vale – e a CFM. No Malawi, existiram duas concessionárias: a Vale Logística (Vale Logistics Limited – VLL), que construiu um novo trecho de ferrovia – com a MotaEngil, de Angola – e a Central East African Railway Company (Cear), que recuperou uma parte da ferrovia já existente.

Porto de Nacala-a-velha: o terminal de carvão de Nacala está localizado na Ponta Namuaxi, localizada na costa leste da baía de Nacala, na província de Nampula. A construção teve início em julho de 2011 e foi finalizada em fevereiro de 2014. O terminal conta com um pátio para estocagem de aproximadamente 1 milhão de toneladas de carvão e conta com uma baía profunda, com capacidade para receber cerca de 150 navios de grande porte por ano. O Porto de Nacala é um dos maiores portos comerciais de Moçambique e desempenha um papel importante no desenvolvimento da região norte. As principais cargas manuseadas no porto consistem em contentores, produtos agrícolas – como arroz, trigo e castanha de caju –, fertilizantes, madeira, clínquer, óleos vegetais e combustíveis. A arquitetura financeira do Corredor de Nacala envolveu diferentes instituições. No que concerne à ferrovia e ao terminal de exportação de carvão em Nacala-a-Velha, foi assinado em 2017 um acordo de financiamento entre o japonês Mizuho Bank e o Banco Africano de Desenvolvimento, bem como outras instituições privadas, concedido para as quatro companhias estabelecidas pela Vale e pela Mitsui. O corredor contou também com o apoio do Banco do Japão para Cooperação Internacional (Japan Bank for International Cooperation), com um aporte de US\$ 1 bilhão. O AfDB teve um projeto de financiamento da infraestrutura rodoviária, que visou à integração entre Malawi, Moçambique e Zâmbia. Adicionalmente, o BNDES concedeu um empréstimo de US\$ 125 milhões para financiamento do aeroporto de Nacala, construído pela Odebrecht.

Fontes: Garcia e Kato (2016); Vale (2014); Rodrigues (2015); Monié e Carvalho (2019); Marshall (2014); HRW (2013); e Amaral (2016).

Elaboração dos autores.

Problemas concernentes às atividades da Vale em Moçambique foram amplamente abordados em artigos, reportagens e trabalhos de organizações nacionais e internacionais nos últimos anos (Mosca e Selemene, 2011; AIAAV, 2012; HRW, 2013; Marshall, 2014). Em entrevistas e pesquisa de campo anteriores, destacamos que os principais impactos, na primeira fase de implantação da mina, estiveram relacionados à remoção de famílias de camponeses e ao tratamento dos trabalhadores

(Garcia, Kato e Fontes, 2012; Garcia e Kato, 2016).⁵³ Destacam-se questões relacionadas aos reassentamentos, que foram erigidos em áreas não propícias para a agricultura, com pouco acesso a água e mercados próximos; o modelo de casas não seguiu o modo de vida local e apresentou rachaduras, infiltração e falhas de segurança. Com relação aos trabalhadores, foram apontadas diferenças salariais entre trabalhadores de diferentes nacionalidades e falhas em sistemas de segurança e ocorrência de acidentes. Mais recentemente, com o pleno funcionamento das operações, surgiram problemas nas comunidades no entorno da mina que envolveram poeira, rejeitos e ruídos derivados das atividades da extração do carvão, além dos oleiros, que perderam acesso à área que utilizavam para a produção de tijolos. Também houve remoções ao longo do Corredor de Nacala e fechamento de apeadeiros que eram utilizados pela população (AIAAV, 2021; Garcia e Kato, 2016). Por sua vez, a empresa realizou um conjunto de medidas de responsabilidade social, como: a construção de um centro desportivo na comunidade 25 de Setembro e projetos de cultura local em Cateme, ambos em 2014 (Centro..., 2014); o apoio à Cruz Vermelha para atendimento às vítimas dos ciclones Idai e Kenneth em 2019; e a doação de US\$ 2 milhões em ajuda à contenção da covid-19 em 2020 (Moçambique..., 2020).

Em fevereiro de 2021, a Vale anunciou sua retirada de Moçambique. Essa saída está associada à instabilidade de preços das matérias-primas, às disputas comerciais na região, à crise resultante da pandemia e a uma maior ênfase à política ambiental de “descarbonificação” (Vale..., 2021). Ao mesmo tempo, sua saída de Moçambique acarretará impactos fiscais e de arrecadação para o Estado moçambicano, conforme discutiremos adiante (Cascais, 2021). Em abril de 2021, a Vale anunciou que assinou contrato definitivo com a empresa japonesa Mitsui, com o objetivo de adquirir participação na mina de carvão de Moatize no Corredor Logístico de Nacala. Com esse acordo, a companhia brasileira iniciará o processo de desinvestimento no setor de carvão (Martin, 2021).

Outro setor que ganhou importância na economia de Moçambique nos últimos anos foi o gás natural. Apesar de não envolver empresas brasileiras, parece-nos relevante trazer um breve panorama sobre esse setor e os acontecimentos recentes, que impactaram todos os atores estrangeiros atuantes no país. Moçambique tem uma das maiores reservas de gás natural da África, localizada na província de Cabo Delgado. Segundo Hanlon e Nuvunga (2015), Cabo Delgado detém um depósito 25 vezes maior que outros dois depósitos de gás *onshore* em Moçambique, nos campos de Pande e Temane, na província de Inhambane. A exploração de gás natural gerou expectativas de promoção de emprego e desenvolvimento de indústria e infraestrutura no país. Para esses autores, o gás natural seria visto como a “última oportunidade” para Moçambique usar os recursos naturais para promover industrialização e desenvolvimento.

53. Em pesquisas anteriores, foram realizadas visitas de campo nos reassentamentos Cateme e 25 de Setembro, em julho de 2012 e agosto de 2014.

TEXTO para DISCUSSÃO

Dois depósitos de gás natural em Cabo Delgado estão em funcionamento desde 2012, classificados por área 1 e área 4. De acordo com os jornais moçambicanos *Observador* (Petrolífera..., 2019) e *Diário de Notícias* (Consórcio..., 2019), a área 1 é operada pela petrolífera francesa Total, que lidera o consórcio com 26,5% de participação, pela japonesa Mitsui (sócia da Vale), que detém 20,0%, pela Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), petrolífera estatal moçambicana que possui 15,0%, pelas petrolíferas indianas Oil and Natural Gas Corporation Limited (ONGC) e Bhadrat Petro Resources, com 10,0%, e pela tailandesa PTT Exploration and Production (PTTEP), com 8,5%. O projeto da área foi avaliado em cerca de US\$ 25 milhões. A intenção seria transformar o gás natural em líquido em uma fábrica localizada em Palma. Além da exploração de gás, a área 1 tem recebido outros projetos, como a construção de novas estradas e uma pista de aviação para facilitar o transporte dos trabalhadores que operarão o megaprojeto.

Por sua vez, a área 4 é operada pela Mozambique Rovuma Venture (MRV), uma *joint venture* entre a ExxonMobil dos Estados Unidos, a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (Ente Nazionale Idrocarburi – ENI) da Itália e Corporação Nacional de Petróleo da China (CNPC), que detém 70% do consórcio. O restante ficou com a portuguesa Galp, a sul-coreana Kogas e a estatal moçambicana ENH, que possuem cada uma 10% de participação. De acordo com Hanlon e Nuvunga (2015), a intenção do projeto da área 4 também seria de construir uma fábrica de gás natural liquefeito (GNL).

Recentemente, Cabo Delgado viveu acontecimentos violentos e ataques terroristas. Segundo Forquilha e Pereira (2021), há anos Moçambique enfrenta uma violência desencadeada por um grupo de natureza jihadista com origens em Cabo Delgado, porém não foi tratado inicialmente como um novo ciclo de violência armada. Além disso, a condição de pobreza acabaria fomentando um sentimento de exclusão diante do foco de riqueza em torno da exploração do gás, o que levaria jovens radicais a buscar o fundamentalismo islâmico. Ao mesmo tempo, Ngoenha, Amaral e Nhumaio (2020) ressaltam que é necessário considerar também as questões étnicas, além dos problemas sociais e das questões religiosas.

Segundo Mukpo (2021), desde o início dos ataques insurgentes, em 2017, estima-se que pelo menos 2,7 mil pessoas foram mortas no conflito e mais de 700 mil foram deslocadas. Ataques aconteceram nas áreas de atuação de exploração de gás: em dezembro de 2020, na aldeia de Mute, a menos de 25 km da área onde está sendo construída a zona industrial de processamento de gás natural da área 1 da bacia do Rovuma; em março de 2021, na vila de Palma, quando insurgentes invadiram a vila e atacaram o centro de um projeto de exploração de gás. Segundo o jornal *Diário de Notícias* (Moçambique..., 2021), a violência abalou o desenvolvimento do projeto de GNL na península de Afungi, liderado pela petrolífera francesa Total.

A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) entrou como “força de manutenção da paz”; no entanto, alguns consideram que essa mobilização pode provocar uma resposta por parte do Estado Islâmico. Hargreaves e Lemos (2021) argumentam que a questão da segurança seria uma das principais prioridades da França na região, uma vez que o investimento da petrolífera francesa Total representa quase um terço dos investimentos nos depósitos de gás de Cabo Delgado. Nesse sentido, o governo francês estaria mobilizando uma espécie de cordão de segurança para que a Total volte a realizar suas atividades no local.

4.2 Crédito e financiamento do Brasil para Moçambique e situação fiscal do país

Apesar de menos significativo do que os desembolsos para Angola, o BNDES desempenhou um papel importante em Moçambique até 2014, ao conceder crédito para exportação de serviços de engenharia brasileiros. Além do banco, outras instituições financeiras também estabeleceram presença no país, incluindo-se Bradesco, BB e Caixa – esta última principalmente na área de crédito para habitação (Banco Mundial e Ipea, 2011, p. 85).

Os financiamentos do BNDES a Moçambique foram destinados, entre 2011 e 2014, a três projetos de duas construtoras: Odebrecht e Andrade Gutierrez. A Odebrecht entrou no país com a Vale, atuando nas instalações da mina de Moatize e, logo, na sua ampliação. Posteriormente, o principal projeto da empresa foi a construção do aeroporto de Nacala, com financiamentos providos do BNDES em dois contratos, de US\$ 80 milhões e US\$ 45 milhões.⁵⁴ Além do aeroporto, o jornal *Valor Econômico* noticiou que a Odebrecht pretendia, em 2014, também implementar um projeto de instalação de um *bus rapid transport* (BRT) em Maputo e instalar uma zona franca industrial (Góes, 2014). Por sua vez, a Andrade Gutierrez atuou na construção da barragem Moamba Major, na bacia de Iconami, com um contrato de financiamento de US\$ 320 milhões do BNDES.⁵⁵

Tais operações totalizariam US\$ 445 milhões; entretanto, o valor desembolsado para projetos em Moçambique foi de US\$ 188 milhões até 2015. Aquele período foi marcado pela operação Lava Jato, que restringiu consideravelmente a atuação de empresas de construção civil envolvidas em casos de corrupção, bem como impactou a atuação do BNDES para o financiamento a obras no exterior (Guimarães, 2016). Ao mesmo tempo, em 2016, o governo de Moçambique deixou de pagar as parcelas de financiamento do banco para a construção do aeroporto de Nacala pela Odebrecht, conforme já discutimos. Os financiamentos tanto à Odebrecht quanto à Andrade Gutierrez

54. Disponível em: <<https://bit.ly/3syhB5Y>>. Acesso em: nov. 2021.

55. Disponível em: <<https://bit.ly/3syhB5Y>>. Acesso em: nov. 2021.

TEXTO para DISCUSSÃO

foram cobertos pelo Seguro de Crédito à Exportação da União com lastro no Fundo de Garantia à Exportação. O país quitou as parcelas referentes a Moamba Major, mas deixou de pagar aquelas referentes ao aeroporto de Nacala. O saldo devedor de Moçambique é de US\$ 56 milhões, e as prestações em atraso já quitadas pelo FGE somam US\$ 122 milhões.⁵⁶

Além dos fatores relacionados à crise política e econômica no Brasil, naquele período teve início uma grave crise econômica em Moçambique. O BNDES afirma que

segundo o comunicado do Ministério de Economia e Finanças de Moçambique, de janeiro de 2017, a deterioração da situação macroeconômica e fiscal do país afetou as finanças públicas e restringiu sua liquidez, culminando no *default* em títulos da dívida. A economia do país, no entanto, vinha registrando crescimento do PIB acima de 6% a.a. desde os anos 2000. A deterioração observada a partir de 2015 decorreu de uma conjunção de fatores internos e externos, como a queda dos preços das *commodities*, expressiva desvalorização cambial e redução do fluxo externo de doações e empréstimos dos organismos internacionais (BNDES, 2017).

Em 2016, a revelação de uma “dívida oculta” de mais de US\$ 2 bilhões reduziu pela metade a taxa de crescimento de Moçambique; isso tornou o país um dos mais endividados da África. Naquele momento, havia grandes expectativas após a descoberta de reservas de gás (Rawoot, 2020). Porém, em um escândalo envolvendo três bancos europeus (Credit Suisse, VTB e BNP Paribas), três empresas estatais moçambicanas contraíram empréstimos sem autorização parlamentar – exigida pela Constituição –, facilitados por fraudes bancárias. Supostamente destinados a projetos de defesa marítima e pesca, os empréstimos foram largamente desviados por práticas de corrupção. Segundo a revista *The Economist* (A \$2bn loan..., 2019), estima-se que mais de US\$ 200 milhões tenham sido apropriados ilegalmente por ex-funcionários do governo. Embora ex-funcionários do Credit Suisse e o próprio ex-ministro das Finanças respondam a processos judiciais, o pagamento da dívida permanece em aberto. Apesar de o governo do país ter anunciado a intenção de reestruturar parte da dívida, representantes da sociedade civil moçambicana criticam o uso de recursos públicos para arcar com dívidas ilegais planejadas por bancos internacionais com o governo de Moçambique (FMO, 2019).

Após a revelação da dívida, diversos doadores estrangeiros retiraram-se de Moçambique, e o Fundo Monetário Internacional (FMI) suspendeu programas de apoio financeiro ao país (Ibraimo, 2019). Em trabalhos anteriores, apontamos para a acentuada dependência de ajuda externa para o fechamento do orçamento do Estado moçambicano. Este dependia, para os gastos correntes, em 45%-47% de ajuda financeira de países europeus e do Banco Mundial, o grupo de parceiros

56. Disponível em: <<https://bit.ly/3U42Tzq>>. Acesso em: nov. 2021.

programáticos, também conhecido como G19 (Garcia, Kato e Fontes, 2012, p. 34). Em 2019, a dívida externa total moçambicana chegou a US\$ 14,8 bilhões, com uma proporção dívida/PIB de 113% nesse ano – perante 54% em 2013 (Strohecker, 2019). O PIB contraiu-se de US\$ 17,77 bilhões, em 2014, para US\$ 11,9 bilhões, em 2016.⁵⁷ De acordo com Ibraimo (2019), o crescimento econômico relativamente alto em Moçambique até a crise da dívida ancorava-se em dinâmicas macroeconômicas insustentáveis, dependentes de investimento estrangeiro direto, assistência oficial ao desenvolvimento e endividamento público externo, com baixa retenção de riqueza e desenvolvimento de capacidade produtiva doméstica (*op. cit.*, p. 131).

O problema fiscal de Moçambique reverbera, também, sobre a Vale e sua retirada do país. De acordo com Mapisse (2021), o governo moçambicano anunciou a revisão dos *regimes específicos de tributação e benefícios fiscais das operações petrolíferas e da atividade mineira*, que concedeu isenções fiscais à indústria extrativa no país. A autora afirma que, entre 2010 e 2019, os benefícios fiscais concedidos aos megaprojetos de mineração e gás custaram ao orçamento do Estado 172,6 bilhões de meticais (MZN) – aproximadamente US\$ 2,7 bilhões, que correspondiam a 11,4% da receita arrecadada naquele período. Por sua vez, as contribuições fiscais dos megaprojetos foram de MZN 100,3 bilhões (aproximadamente US\$ 1,57 bilhão), o que resultou, portanto, em um custo para o país (Mapisse, 2021, p. 3).

De acordo com Mapisse e Mate (2021), a Vale anunciou o desinvestimento nas atividades de carvão em Moçambique precisamente quando terminariam os benefícios fiscais concedidos à mineradora. A empresa gozou de treze diferentes benefícios fiscais e aduaneiros, que vigoraram desde a data do contrato (Mapisse e Mate, 2021, p. 3). Destes, destacam-se a redução do Imposto sobre a Produção Mineira – imposto de 3% sobre as vendas do carvão, excluídos os custos de seguro e transporte antes da venda – e a redução do Imposto sobre Rendimento de Pessoas Coletivas (IRPC), que isenta em 25% o imposto sobre lucro tributável e dividendo aos acionistas por cinco anos, bem como os tributos sobre despesas autorizadas pelo Ministério das Finanças por dez anos (*op. cit.*, p. 4-5). Segundo os autores, entre 2011 a 2019, Moçambique teria perdido aproximadamente MZN 4,6 bilhões em imposto sobre a produção, em razão da dedução dos custos de seguro e transporte na matéria coletável do cálculo desse imposto (Mapisse e Mate, 2021, p. 4). No que tange ao IRPC, houve uma tendência decrescente de pagamentos – em 2016 e 2017, por exemplo, não houve pagamento ao Estado (*op. cit.*, p. 5). Nesse sentido, os autores afirmam que o anúncio sobre desinvestimento da Vale em Moçambique levanta o questionamento a ser analisado “para evitar que as empresas multinacionais se instalem em Moçambique, maximizem os seus ganhos em prejuízo dos nacionais e ainda se beneficiem de isenções fiscais e encerrem atividades sem contribuírem para a economia com o potencial existente” (Mapisse e Mate, 2021, p. 6).

57. Disponível em: <<https://bit.ly/3UnqLy4>>. Acesso em: nov. 2021.

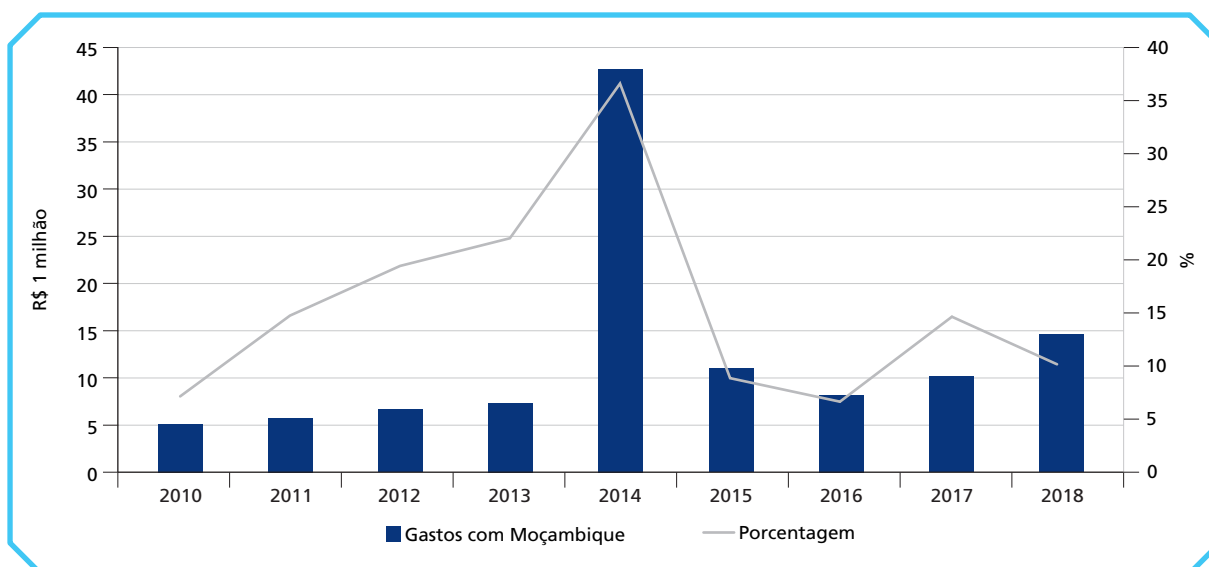
TEXTO para DISCUSSÃO

4.3 Cooperação técnica brasileira em Moçambique

Moçambique foi o principal parceiro do Brasil em projetos de cooperação técnica, tendo concentrado grande parte da cooperação bilateral e trilateral brasileira nas áreas de saúde, educação e agricultura. A importância de Moçambique como beneficiário da cooperação brasileira reflete-se nos 49 atos internacionais assinados entre 2003 e 2010 (Fingermann, 2019, p. 360). Após 2014, apesar das restrições orçamentárias, observa-se a continuidade de projetos já em andamento, mas desaceleração de novos atos internacionais, que caíram de 49, no período 2003-2010, para 9, no período 2011-2018. De acordo com a autora, a maioria dos atos concernentes à cooperação técnica é da categoria *ajuste complementar*, dando continuidade a acordos já assinados, sem estabelecer novas iniciativas. Nesse contexto, o orçamento dedicado à cooperação passou de R\$ 985,2 milhões, em 2011, para R\$ 366,6 milhões, em 2015 (Fingermann, 2019, p. 363; Ipea, 2020). O forte refluxo orçamentário estaria relacionado, entre outros fatores, aos problemas legais e institucionais do arranjo organizacional da ABC (Fingermann, 2019, p. 355 e 361).

GRÁFICO 8

Evolução dos gastos do governo federal brasileiro com a cooperação técnica – Moçambique (2010-2018)



Fonte: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) do Ipea, referente a 2010, 2011-2013, 2014-2016 e 2017-2018.

Elaboração dos autores.

Além da retração orçamentária, a narrativa oficial sobre o engajamento brasileiro na cooperação internacional para o desenvolvimento foi gradualmente alterada e passou a adotar um

viés mais pragmático, reforçando elos entre a cooperação técnica e as agendas de comércio e investimentos. Conforme já apontamos, a agenda externa do Brasil com a África foi se estreitando desde o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), tendo como dois pilares principais a cooperação na área de defesa e segurança, de um lado, e investimentos privados e comércio, de outro. Apesar das diferenças significativas entre as matrizes políticas, esse afinamento mostra certa continuidade nas relações com países africanos também nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019). Segundo Fingermann (2019), a retórica mais pragmática foi acompanhada por uma crescente ênfase na cooperação trilateral com organismos internacionais e países desenvolvidos, realçada como modalidade preferível à cooperação bilateral, pela possibilidade de otimizar recursos financeiros e ampliar a escala e o impacto.

Nesse sentido, durante o governo de Michel Temer, a ABC elaborou as diretrizes gerais para concepção, coordenação e supervisão de iniciativas de cooperação trilateral (Fingermann, 2019, p. 369). Também nesse período, a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 55/2016 aprofundou a retração da cooperação técnica brasileira, ao limitar gastos de instituições executoras como a Fiocruz e o Ministério da Educação – MEC (*op. cit.*, p. 367). Ainda assim, no biênio 2017-2018, Moçambique foi o principal destino de gastos do Poder Executivo em cooperação técnica, recebendo R\$ 24.723,511, ou 11,50% do total (Ipea, 2020, p. 131). Nesse mesmo biênio, o país foi o único recipiente de ajuda humanitária brasileira na África, e o terceiro maior em todo o mundo, com um total de R\$ 2.328,493 (*op. cit.*, p. 134).

A ajuda humanitária também cresceu em 2019, já no governo Bolsonaro, quando Moçambique sofreu a destruição causada pelo ciclone Idai.⁵⁸ Fingermann (2019) considera, entretanto, que a reação do governo foi tardia e limitada, com envio de assistência humanitária e doações em montantes reduzidos. Isso refletiria o processo gradual de distanciamento nas relações bilaterais, tendo Moçambique deixado de ser uma prioridade na política exterior brasileira, resultado de um processo iniciado ainda durante a gestão Rousseff (Fingermann, 2019, p. 353).

Durante o governo Lula (2003-2010), a área da saúde teve importante papel na cooperação técnica brasileira. O MRE destacou um projeto estruturante de cooperação trilateral com os Estados Unidos voltado ao combate ao HIV, que teve aporte de US\$ 3 milhões pela Usaid, com

58. O ciclone Idai atingiu mais 3 milhões de pessoas, sobretudo na cidade de Beira, gerando custos de cerca de US\$ 2 bilhões e afetando corredores de infraestrutura entre o porto de Beira, Malaui, Zâmbia e Zimbábue. Embora o FMI tenha aprovado um empréstimo emergencial de US\$ 118 milhões a Moçambique após o ciclone, houve críticas à medida por agravar a dívida externa moçambicana; isso demandou doações emergenciais da comunidade internacional. Ver matérias de *The Guardian* (Cyclone..., 2019) e *Africa Times* (Activists..., 2019).

TEXTO para DISCUSSÃO

contrapartida de US\$ 800 mil pela ABC (Brasil, 2010, p. 32). A principal instituição implementadora da cooperação em saúde em Moçambique é a Fiocruz.⁵⁹ Os principais projetos foram a construção e a implementação de uma fábrica de medicamentos para combate ao HIV/Aids, a capacitação na produção de medicamentos antirretrovirais, o fortalecimento institucional do órgão regulador do setor farmacêutico, a criação do programa de farmácias populares e o estabelecimento do Instituto Nacional Politécnico de Saúde. Em 2008, a Fiocruz instalou um escritório regional em Maputo (Escritório..., 2008). A fábrica de medicamentos antirretrovirais e outras doenças foi o segundo maior projeto na área de cooperação para o desenvolvimento. O total investido foi de US\$ 23 milhões, e a Fundação Vale financiou 80% da obra de infraestrutura para implantação da fábrica (Escritório..., 2008).

A fábrica foi inaugurada em 2012. De acordo com a ABC, esta foi resultado de uma demanda do governo de Moçambique em 2002 e teve início a partir do Protocolo Brasil-Moçambique de Intenções sobre Cooperação Científica e Tecnológica em Saúde, assinado em novembro de 2003 (Projeto..., 2021). A agência afirma que a iniciativa foi implementada por meio de dois projetos: um coordenado pelo MS do Brasil e focado em transferência de tecnologia para produção de medicamentos; outro, coordenado pela ABC com vistas à capacitação de técnicos e do corpo diretivo. Ambos os projetos foram implementados pela Fiocruz (Projeto..., 2021). A fábrica passou a chamar-se Sociedade Moçambicana de Medicamentos (SMM) em 2008, sendo a primeira indústria farmacêutica pública no país.⁶⁰

O projeto da fábrica, entretanto, sofreu alteração em sua proposta em 2017. Tendo-se em vista a demora no processo de implementação, que durou dez anos, o medicamento originalmente produzido (nevirapina) tornou-se obsoleto no combate ao HIV durante o processo. A fábrica foi então convertida para a produção de analgésicos, como o paracetamol. Para esse propósito, o MS brasileiro realizou novo repasse de R\$ 5 milhões em 2017 (Rossi, 2017). Em 2018, um novo acordo firmado entre o governo brasileiro e a SMM visou dobrar a capacidade de produção da fábrica, que já produzia cinco tipos diferentes de medicamentos utilizados no tratamento de doenças como diabetes e hipertensão (Apoio..., 2018). Segundo Fingerhann (2019, p. 365), as dificuldades ao longo do processo de implementação da SMM deram-se devido à complexa fragmentação de atividades entre os diferentes departamentos vinculados ao MS. Recentemente, em dezembro de 2020, os governos do Brasil e de Moçambique concluíram negociações para a renovação do Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica Bilateral, que ampara o projeto de instalação da fábrica. Segundo a ABC, a renovação do ato permite a

59. Disponível em: <<https://bit.ly/3Wkbn2m>>. Acesso em: nov. 2021.

60. Disponível em: <<https://bit.ly/3UpjKwr>>. Acesso em: nov. 2021.

transferência de tecnologia para a produção dos dois últimos medicamentos previstos no acordo, metronidazol e ibuprofeno. Está prevista a conclusão desse projeto de cooperação técnica em 2021 (Projeto..., 2021).

A *agricultura* é outra área de grande importância para a cooperação brasileira em Moçambique. Nesse setor, buscou-se apontar para a ideia de que as experiências do Brasil com o desenvolvimento de sua agricultura, familiar e empresarial poderiam ser aprendidas por Moçambique (Banco Mundial e Ipea, 2011). Um traço relevante da cooperação brasileira em agricultura foram projetos triangulares, conforme já expusemos. Segundo o Itamaraty,

com o Japão, destaca-se o projeto de desenvolvimento agrícola da savana tropical em Moçambique (ProSavana), executado pela Embrapa, pelo Senar e pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater). Também em Moçambique, o projeto de apoio à inovação tecnológica é realizado em parceria com a Usaid (Brasil, 2010, p. 56).

Além dessas instituições, o Brasil também cooperou em Moçambique com organismos multilaterais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), particularmente na área de segurança alimentar e nutricional (Fingermann, 2013; Brasil, 2010, p. 57). Como órgãos executores da cooperação brasileira em agricultura, Banco Mundial e Ipea (2011, p. 53-58) apontam para o papel da Embrapa para o apoio técnico para o desenvolvimento e a inovação na agricultura, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), atualmente extinto, além da ABC. Segundo Dúran e Chichava (2013, p. 402), o Brasil apresentava-se como “parceiro de desenvolvimento”, e a cooperação em agricultura indicava algumas tendências:

i) vários programas são desenvolvidos com base no sucesso que tiveram quando da sua aplicação no Brasil; ii) existe uma oferta diversa, desde o resgate de sementes nativas para a agricultura familiar ao reforço institucional e desenvolvimento do agro-negócio; e iii) consequentemente, participa de uma grande variedade de actores desde movimentos sociais a diferentes agências estatais (Dúran e Chichava, 2013, p. 402).

Em nossa perspectiva, a diversidade de propostas e atores refletia o próprio cenário brasileiro no campo e, em alguns casos, também suas contradições e seus conflitos. Esse foi o caso do projeto

TEXTO para DISCUSSÃO

ProSavana (JICA, s.d.), o mais debatido na cooperação brasileira na área de agricultura.⁶¹ Em abril de 2009, foi assinado o acordo Cooperação Japão-Brasil para o Desenvolvimento Agrícola na Savana Tropical Africana entre a JICA, a ABC e o governo de Moçambique (Funada-Classen, 2019, p. 7). O projeto baseou-se nas semelhanças entre os biomas da savana moçambicana e o cerrado brasileiro, e foi inspirado no Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados (Prodecir) da década de 1970, que, por intermédio da cooperação entre Brasil e Japão, resultou na implantação, na região do cerrado, de monocultivos em larga escala para exportação.

Em Moçambique, o ProSavana foi pensado para as províncias Niassa, Zambézia e Nampula, localizadas na região norte do país, a mesma região do Corredor de Nacala (Garcia e Kato, 2016; 2020). A preparação do programa contou com a Missão Conjunta para Promoção do Investimento Agrícola no Corredor de Nacala, em 2012, entre a JICA e a ABC, e com a expectativa de representantes do agronegócio brasileiro de expandir a fronteira agrícola para solo africano. Também naquele ano, a FGV, por meio da GV Agro, lançou o Fundo Nacala, com o objetivo de reunir investidores interessados no projeto – e nas infraestruturas relacionadas a este no Corredor de Nacala –, seguido da JICA, que anunciou o Fundo de Iniciativa de Desenvolvimento do ProSavana (Funada-Classen, 2019, p. 9 e 12).

De acordo com sua nota conceitual, o ProSavana teria três vetores principais: o aumento da produtividade e a diversificação da agricultura; o estabelecimento de cadeias de valor agrícola, que consolidaria *clusters* agrícolas e converteria a agricultura de subsistência para comercial; e a garantia do uso sustentável dos recursos naturais (ProSavana, 2013). O resultado seria o fortalecimento de uma agricultura fixa e tecnificada – com insumos químicos e equipamentos – integrada às cadeias agroexportadoras (ProSavana, 2013). Sucessivos documentos foram dando corpo ao projeto, consolidado no *draft zero* do plano diretor em 2015 (Moçambique, 2015).

Funada-Classen (2019) adiciona um aspeto geopolítico ao programa: a crescente presença da China na África reativaria uma rivalidade histórica para o Japão. A China desenvolvia infraestruturas e investia crescentemente em Moçambique, além de lançar, pouco depois, sua estratégia Cinturão e Rota (Belt and Road), que envolvia vários países africanos. Diante da “ameaça chinesa”, o Japão buscou expandir assistência externa para a África e planejar programas de larga escala, a fim de

61. O ProSavana suscitou grandes debates, que aqui não podemos reproduzir com detalhes. Para algumas das distintas visões sobre o programa, ver: Schlesinger (2013); Fingerhann (2013); Chichava (2014); Mosca (2014); Mosca e Bruna (2015); Santarelli (2016); Aguiar e Pacheco (2016); Funada-Classen (2019); e Monjane e Bruna (2020).

aproximar-se de líderes africanos e perfilar como “doador tradicional inovador” (Funada-Classen, 2019, p. 7).

Em outros trabalhos, sustentamos que o Corredor de Nacala constituiu peça-chave para a potencial viabilização do ProSavana e para as estratégias de expansão dos projetos da Vale naquele período (Garcia e Kato, 2016). No Corredor de Nacala, identificamos a sinergia entre os investimentos privados de empresas brasileiras, em particular do setor de mineração e agropecuário, e as políticas públicas de cooperação para o desenvolvimento. Investimentos e cooperação convergem para ampliar e favorecer a consolidação de cadeias globais de valor minerais e agropecuárias interligadas aos mercados internacionais (*op. cit.*, p. 82). Notoriamente, sobrepõe-se na região norte de Moçambique também o Projeto das Estratégias de Desenvolvimento Econômico do Corredor de Nacala (Pedec), uma cooperação entre a JICA e o governo de Moçambique, mas sem o Brasil. De acordo com Kato e Bento (2019), o Pedec articula a mineração do carvão para exportação, a exploração do gás natural para exportação e o crescimento da ZEE de Nacala.

Nesse sentido, o ProSavana se estabeleceria a partir da conexão viabilizada pelos corredores logísticos que ligam as áreas de mineração do carvão na província de Tete e a exploração de gás natural na província de Cabo Delgado aos portos exportadores voltados aos mercados asiáticos. Conforme apontam Kato e Bento (2019), o estabelecimento e a recuperação de corredores logísticos no norte do país buscaram promover a reconfiguração dos territórios, direcionando-os para as cadeias agropecuárias e minerais. Com isso, levanta-se a discussão sobre *land grabbing*, ou usurpação de terras, e seus impactos sobre os camponeses e as culturas locais (Kato e Bento, 2019; Funada-Classen, 2019).

Em nossa visão, a resistência ao programa ProSavana, iniciada desde quando a ideia foi lançada, emerge em um momento em que já havia um ambiente desfavorável e uma opinião pública negativa quanto à atuação da Vale em Moçambique, o que se somou à desconfiança sobre o projeto. As críticas foram voltadas à falta de transparência e ao envolvimento da sociedade civil em sua concepção e implementação, para impactos sociais significativos por meio de deslocamentos involuntários de comunidades locais, bem como a priorização de um modelo de agricultura empresarial voltado ao mercado externo (Garcia e Kato, 2020; Funada-Classen, 2019; Monjane e Bruna, 2019). Em 2013, organizações da sociedade civil brasileira, moçambicana e japonesa endereçaram uma “carta aberta” às presidências dos três países, a qual criticava a ausência de debates públicos e transparentes sobre a implementação do ProSavana (Fingermann, 2019, p. 365). Se essa carta ainda guardava um tom de diálogo e propostas para investimentos em uma agricultura familiar e inclusiva (Carta..., 2013), nos anos seguintes, a articulação de movimentos e organizações sociais dos três países encampou uma campanha internacional (Não ao ProSavana)

TEXTO para DISCUSSÃO

e engrossou o tom crítico e de denúncia, em particular sobre irregularidades no processo de auscultação e cooptação de camponeses.⁶²

Em 2014, já se percebia a retirada do Brasil do processo e uma atuação mais incisiva da agência japonesa JICA (Funada-Classen, 2019). Para Fingeremann (2019, p. 367), os atrasos e as revisões de cronogramas deram-se em razão da crise política e econômica vivida no Brasil, que levou a mudanças ministeriais, como a realizada durante o governo Temer, entre o MDA e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Do lado japonês, entretanto, a JICA considerou o programa *fait accompli* e estaria determinada a implementá-lo até o fim, mudando sua “estratégia de comunicação” (Funada-Classen, 2019). Nesse contexto, a narrativa sobre o ProSavana começa a ser alterada para afastá-lo da experiência do Prodecer no Brasil e buscar minimizar as resistências.

Assim, o projeto foi reiterado como prioritário pelo governo moçambicano, sendo instaladas diversas infraestruturas agrárias e um laboratório de análise da qualidade de solos na província de Nampula (Silva, 2017). O plano diretor do projeto sofreu diversas interrupções desde 2015, quando retornou à fase de elaboração, dessa vez recorrendo a *mecanismos de diálogo e consulta participativa*: em abril de 2018, o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar de Moçambique (Masa) promoveu um encontro com organizações da sociedade civil para recolher contribuições sobre o processo de revisão e finalização do plano diretor (Moçambique, 2018). Esse processo, entretanto, foi duramente rebatido como estratégia de “dividir e governar” (Funada-Classen, 2019, p. 43).⁶³ Ainda em 2018, o Tribunal de Maputo condenou o Masa a “disponibilizar ao público toda informação de interesse público relativa à organização, funcionamento e decisões do ProSavana passíveis de interferir na esfera dos direitos e liberdades dos cidadãos” (Governo..., 2018). Na

62. O documento público de 2016 denunciou a atuação da JICA e de organizações da sociedade civil moçambicana, que estariam “contratadas” pelos organismos de governo para legitimar o processo e dividir os camponeses. Por sua vez, a carta de 2018, assinada em Tóquio, trazia com o ProSavana também a crítica ao projeto Matopiba no Brasil e ao modelo agrícola de monocultivos e agroexportador. Ambos os documentos centram forte crítica à agência japonesa JICA, o que revela, de forma tortuosa, o recuo do Brasil no projeto. Ver Não ao ProSavana (2018a; 2018b).

63. A campanha Não ao ProSavana é composta por diferentes organizações sociais, entre os quais destacamos, do lado moçambicano, a União Nacional dos Camponeses (Unac), do lado brasileiro, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), e, do lado japonês, a Associação pela Tributação das Transações Financeiras para Ajuda aos Cidadãos (ATTAC) Japão e outras ONGs. Dois trabalhos trazem ampla documentação sobre o processo e as resistências ao programa: o relatório feito pela professora e pesquisadora japonesa Funada-Classen (2019), publicado pelo Observatório do Meio Rural de Moçambique (ORM), e o artigo dos pesquisadores Mojane e Bruna (2019), publicado no periódico de referência internacional *Journal of Peasant Studies*.

atual versão do esboço do plano diretor, disponibilizada publicamente pelo Masa, o ano-alvo do plano foi fixado para 2030.

4.4 Balanço das entrevistas com atores-chave em Moçambique

Durante janeiro, fevereiro e março de 2021, enviamos convites a diferentes atores-chave em Moçambique, com o intuito de acessar agentes governamentais, pesquisadores e atores na sociedade civil. Logramos realizar três entrevistas com atores representativos,⁶⁴ que nos forneceram suas visões e perspectivas sobre as relações entre Brasil e Moçambique. A seguir, reproduzimos as questões do nosso roteiro comum aos entrevistados e fazemos um balanço dos principais pontos de suas respostas.

- 5) Gostaríamos de ter sua avaliação sobre a atual situação econômica em Moçambique e o papel que desempenha o investimento estrangeiro. Quais têm sido as prioridades de seu governo em termos das estratégias/programas de desenvolvimento econômico? Quais têm sido os principais setores para o investimento estrangeiro? Quais são os países que mais investem? Na sua avaliação, esses investimentos têm contribuído para alavancar o desenvolvimento econômico de Moçambique? Quais são os principais entraves para isso?

As entrevistas apontaram para a difícil situação econômica e social do país. Moçambique enfrenta a combinação de três grandes choques: a pandemia do coronavírus; a crise da dívida oculta com os bancos europeus Credit Suisse, VTB e BNP Paribas; e os efeitos devastadores dos ciclones Idai e Kenneth em 2019. Adicional a isso, o país viveu a situação de violência gerada por ataques de grupos terroristas de orientação islâmica jihadista na região de Cabo Delgado.

Em 2020, o governo de Moçambique havia previsto um crescimento do PIB de 3,8%; porém, o país somente conseguiu crescer 1,5%.⁶⁵ As previsões do Banco de Moçambique, no início de 2021, foram de recuperação econômica mais lenta do que o esperado no tocante à pandemia. Seguindo a tendência mundial, o país também vem experimentando uma aceleração inflacionária,

64. Em razão da pandemia e da não disposição de recursos para realizar pesquisa de campo, as entrevistas foram realizadas por meio eletrônico (plataforma Zoom e *e-mail*). Logramos entrevistar três atores-chave: o diretor-executivo da Apex, Dr. Lourenço Sambo; o reitor da Universidade Pedagógica de Maputo, Dr. Jorge Ferrão; e o embaixador do Brasil em Moçambique, Sr. Carlos Alfonso Iglesias Fuentes. Apesar de termos tentado acesso a organizações da sociedade civil de Moçambique, não logramos o aceite para entrevistas. Uma organização expressou seu repúdio ao atual governo brasileiro, razão pela qual não contribuiria para uma pesquisa de um órgão ligado ao governo federal do Brasil.

65. Informações obtidas em entrevista com o diretor-executivo da Apex.

TEXTO para DISCUSSÃO

que exigiu o aumento das taxas de juros básicas da economia e forte pressão cambial.⁶⁶ Moçambique chegou a crescer, em média, 7% a.a., durante um período de dez anos. Porém, essa tendência foi interrompida quando, em 2016, foram descobertos elevados volumes de dívida externa não declarada. A revelação de “dívida oculta” abalou a confiança no país, aumentou os níveis da dívida e reduziu para menos de metade a taxa média de crescimento.⁶⁷ Adicionalmente, em 2019, os ciclones Idai e Kenneth provocaram danos profundos nas infraestruturas e nos meios de subsistência. De acordo com um entrevistado, o país sofreu dois tipos ciclones: os naturais e os *ciclones insurgentes*, referindo-se à situação de grupos terroristas em Cabo Delgado, que afetaram os fluxos de investimento.⁶⁸

O fluxo de investimento estrangeiro direto evoluiu de US\$ 347,3 milhões para US\$ 4,9 bilhões entre 2002 e 2014. O país registrou um pico de entradas de IED em 2013 e alcançou montante superior a US\$ 6,0 bilhões. Esses influxos, entretanto, caíram, chegando a US\$ 2,7 bilhões, em 2018, e US\$ 2,2 bilhões, em 2019 (-18,2%), particularmente em função da contração de investimentos em mineração. Em 2020, apesar da pandemia, os ingressos de IED mantiveram-se estáveis, com redução de apenas 6%, em grande medida em função da implementação do projeto de GNL da Total.⁶⁹

Foi comum aos nossos entrevistados apontar para o setor extrativo – em particular, o GNL –, na região norte do país, como o principal vetor para atração de investimento estrangeiro. Nesse sentido, exploração de carvão, gás e areias pesadas foi a força motriz do investimento, seguida de outros setores, como os de energia, de logística, de venda a varejo e imobiliário. Os principais países investidores são África do Sul – com destaque para as empresas Mozal e Sasol Petroleum Mozambique Ltd. –, Irlanda – particularmente, a mineradora Kenmare Moma Mining Ltd. –, Brasil – com a Vale –, Itália – com as multinacionais Eni East África SpA –, Estados Unidos – por meio da Anadarko Moçambique Área 1 Ltd. – e Índia – com a Jindal África e a Coal Ventures Private Limited.⁷⁰ Também foram apontados os Emirados Árabes Unidos, as Ilhas Maurício, a China, Portugal e a Turquia.⁷¹

Ao mesmo tempo, também foi tema comum às entrevistas os desafios e os problemas quanto ao investimento estrangeiro nos megaprojetos extrativos. Uma entrevista enfatizou que

66. Informações obtidas em entrevista com o embaixador do Brasil em Maputo.

67. Informações obtidas em entrevista com o reitor da Universidade Pedagógica de Maputo.

68. Informações obtidas em entrevista com o diretor-executivo da Apiex.

69. Informações obtidas em entrevista com o embaixador do Brasil em Maputo.

70. Informações obtidas em entrevista com o reitor da Universidade Pedagógica de Maputo.

71. Informações obtidas em entrevista com o diretor-executivo da Apiex.

os megaprojetos extrativos são contemplados com muitos incentivos fiscais, contribuindo pouco para a economia nacional. Os lucros são normalmente repatriados. Além disso, esses investimentos têm gerado poucos empregos diretos, apresentam pouco impacto no alívio da pobreza e terminam sendo territórios de conflito político.⁷² Ademais, foram apontadas as fragilidades do Estado moçambicano para receber investimentos estrangeiros: ambiente institucional frágil; dificuldades em termos de governança; e instabilidade política e de segurança, somadas a uma insuficiente infraestrutura portuária e de transporte.⁷³

Para buscar superar esses entraves e problemas, as entrevistas apontaram programas e áreas estratégicas. É dada especial ênfase à agricultura e ao agroprocessamento: o PIB do país é composto por cerca de 20% a 25% pela agricultura, e cerca de 80% a 90% da agricultura é de cultivo familiar. Além da agricultura, o governo busca aumentar investimentos em infraestruturas, energia, turismo e pesca.⁷⁴

O programa do atual governo de Felipe Nyusi (2020-2024) anunciou que as ações fundamentais do Estado estariam direcionadas para três prioridades: i) desenvolver o capital humano e justiça social; ii) impulsionar o crescimento econômico, a produtividade e a geração de emprego; e iii) fortalecer a gestão sustentável dos recursos naturais e do ambiente. A materialização da ação do governo em cada uma das três prioridades seria sustentada por três pilares: i) reforçar a democracia e preservar a unidade e a coesão nacional; ii) promover a boa governação e a descentralização; e iii) reforçar a cooperação internacional.⁷⁵

Um dos entrevistados ressalta que o investimento estrangeiro precisa ser direcionado para cobrir o *gap* de tecnologia do país. Além disso, seria necessário criar capacidade de consumo no mercado interno. Para tal, o governo precisa atentar aos produtores locais, PMEs, que devem prover bens e serviços, fazendo com que os megaprojetos realizem o efeito multiplicador econômico do qual Moçambique precisa.⁷⁶

- 6) Nossa pesquisa tem se centrado nos tratados de promoção e proteção de investimentos estrangeiros. Moçambique mantém diversos tratados dessa natureza com vários países do mundo. Em sua avaliação, esses são instrumentos eficazes para promoção do investimento estrangeiro? Que

72. Informações obtidas em entrevista com o reitor da Universidade Pedagógica de Maputo.

73. Informações obtidas em entrevista com o embaixador do Brasil em Maputo.

74. Informações obtidas em entrevista com o diretor-executivo da Apex.

75. Informações obtidas em entrevista com o reitor da Universidade Pedagógica de Maputo.

76. Informações obtidas em entrevista com o diretor-executivo da Apex.

TEXTO para DISCUSSÃO

problemas apresentam? Quais outros instrumentos (acordos, programas, legislações etc.) têm tido efeitos positivos para que o investimento estrangeiro contribua para o desenvolvimento econômico de seu país?

Moçambique é membro do Grupo de Estados de África, Caribe e Pacífico (ACP), do Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e da UA, da CPLP, da Comunidade das Nações (Commonwealth), da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras organizações. Além desses acordos multilaterais, o país assinou TBI com dezenas de países. Todos os TBIs assinados por Moçambique incluem a cláusula de “nação mais favorecida”, em que se prevê que os investidores de cada parte se beneficiem sempre do tratamento mais favorável concedido a investidores da outra nação. Ainda, os TBIs assinados por Moçambique geralmente estipulam a renúncia das partes ao direito de exigir que todos os recursos internos administrativos ou judiciais sejam esgotados em primeiro lugar e que seja a escolha do investidor optar por submeter o litígio a entidades judiciais ou à arbitragem internacional. As duas regras mais comuns para a resolução de litígios são: i) submissão do litígio ao Ciadi; e ii) arbitragem instituída em conformidade com o Regulamento de Arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (Uncitral).⁷⁷

Além dos acordos, Moçambique dispõe da Lei e do Regulamento de Investimentos, de 1993 e 2009. É previsto aos investidores a concessão de isenções de impostos e direitos alfandegários, repatriação gratuita de fundos e possibilidade de contratar mais trabalhadores expatriados do que aqueles anteriormente permitidos por lei. Esses incentivos variam de acordo com a atividade econômica e industrial exercida e com a região de implantação do projeto no país. Por exemplo, foram aplicados benefícios especiais a determinados setores, tais como mineração, petróleo e gás.⁷⁸

Uma entrevista aponta para a não verificação do aumento de investimentos após a ratificação de TBIs. Os dados do Banco de Moçambique sobre a origem dos IEDs revelam que, entre 2007 e 2017, os países que mais contribuíram com investimento em Moçambique não possuem acordos bilaterais de investimento, ou os acordos não se encontram em vigor. É o caso de África do Sul, Brasil, Emirados Árabes Unidos e Estados Unidos. Os TBIs seriam eficazes para a promoção e a proteção do investimento estrangeiro; contudo, a maioria desses tratados segue o formato tradicional, adotado internacionalmente, e, muitas vezes, não daria atenção às especificidades peculiares dos Estados-parte, principalmente aquele menos desenvolvidos.⁷⁹

77. Informações obtidas em entrevista com o embaixador do Brasil em Maputo.

78. Informações obtidas em entrevista com o reitor da Universidade Pedagógica de Maputo.

79. Informações obtidas em entrevista com o reitor da Universidade Pedagógica de Maputo.

O acordo de promoção e proteção recíproca de investimentos (APPI) com o Brasil teria o intuito de atrair e fomentar mais investimentos; porém, é preciso ainda ratificá-lo. Ambos, Brasil e Moçambique, precisariam fazer uma transformação estrutural de suas economias e mirar a economia internacional. Uma entrevista aponta para a necessidade de nos atentarmos para, no curto e médio prazo, não apenas trabalhar com programas curtos, como de cinco anos, mas também refletir sobre onde queremos chegar e que gerações queremos em torno de cinquenta e cem anos. Para que o setor privado funcione como motor de desenvolvimento econômico, seria necessário atentar para o ambiente de negócio, o ambiente político, o quadro econômico e a corrupção, sendo este último um elemento que reduziria significativamente o investimento.⁸⁰

Assim, os acordos de investimentos precisam ser pensados em programas mais amplos, com vistas à transformação das economias, a exemplo de outros países como China, Coreia do Norte, Taiwan e Cabo Verde. As prioridades devem ser a agricultura, os recursos minerais, o capital humano e a transformação da economia por meio da industrialização. Isso implica ter setores que cuidam da infraestrutura, da energia e do transporte. Para isso, o Ministério de Planificação e Desenvolvimento de Moçambique desenvolveu um programa de estratégia integrada de desenvolvimento e um programa de investimento público integrado. Ambos os programas elencam as prioridades dos próximos vinte anos, com a meta de transformar Moçambique em uma economia de renda média.⁸¹

- 7) O Brasil tem relações históricas com Moçambique. Os volumes de comércio, investimentos e cooperação cresceram significativamente nos anos 2000; porém, a crise política e econômica vivida no Brasil desde 2014-2015 resultou em mudanças nas prioridades e interesses estratégicos do país. Em sua percepção, tais mudanças afetaram os fluxos econômicos com Moçambique? Qual sua avaliação sobre as relações com o Brasil em termos de comércio e investimentos? Como avalia os atuais projetos que envolvem empresas brasileiras em seu país?

As relações diplomáticas entre Moçambique e Brasil datam de 6 de novembro de 1975. Uma entrevista apontou que essas relações foram mais profundas no âmbito *político* que no comercial.⁸² Nesse sentido, comércio e investimento estariam muito aquém do potencial existente.

Em termos de comércio, a corrente total fechou 2020 em US\$ 72,3 milhões, o que revelou variação negativa da ordem dos 50% em relação ao ano anterior. Tanto as exportações brasileiras (US\$ 33,5 milhões) quanto as importações moçambicanas (US\$ 38,8 milhões) apresentaram

80. Informações obtidas em entrevista com o diretor-executivo da Apiex.

81. Informações obtidas em entrevista com o diretor-executivo da Apiex.

82. Informação obtida em entrevista com o reitor da Universidade Pedagógica de Maputo.

TEXTO para DISCUSSÃO

variação negativa em comparação ao desempenho de 2019, na ordem de 4,5% e 65,3%, respectivamente. A queda acentuada das importações brasileiras de Moçambique deve-se, em grande medida, à redução das compras de carvão tipo hulha, extraído pela Vale da mina de Moatize. A mineradora manteve, recentemente, as plantas de processamento paradas por extenso período de tempo, com vistas à realização de manutenção, que teria o objetivo de viabilizar o aumento do ritmo de produção para patamares entre 15 e 18 milhões de toneladas de carvão por ano. Os produtos com maior peso na pauta exportadora do Brasil a Moçambique, em 2020, foram produtos residuais de petróleo (15,0%), gordura e óleos vegetais (14,0%), carnes de aves (11,0%), sais e peróxossais (5,7%), produtos da indústria de transformação (4,8%), calçados (4,5%), artigos de borracha (3,7%) e produtos de perfumaria (3,0%). Por sua vez, as importações de produtos moçambicanos são concentradas no carvão tipo hulha (90,0%), seguido apenas pelo tabaco (7,4%).⁸³

A redução do volume de comércio e dos fluxos de investimentos é lamentada por entrevistados moçambicanos. O IED brasileiro em Moçambique havia crescido exponencialmente a partir dos anos 2000 até aproximadamente 2014. Entretanto, entre 2013 e 2014, houve um abrandamento causado, essencialmente, pelas mudanças em prioridades e interesses estratégicos do país e pela diminuição do preço do carvão no mercado internacional e consequente retração da mineradora Vale, na província de Tete.⁸⁴

Assim, em termos de investimento, a presença do Brasil deu-se majoritariamente em função do ingresso da Vale em Moçambique. Nos últimos quinze anos, a empresa teria investido cerca de US\$ 10 bilhões na implantação da mina de Moatize e dos 912 km do Corredor Logístico de Nacala, para transporte de carvão, além da revitalização das operações de carga geral e de transporte de passageiros. A Vale atraiu para Moçambique outras empresas brasileiras, como a Camargo Corrêa e Odebrecht, que estão em grandes projetos, como a Barragem de Moamba-Major, a estrada para Cabo Delgado e a barragem hidroelétrica de Mpanda Nkua. A entrada do IED teria elevado o perfil do relacionamento bilateral, com particular ênfase durante o período de crise atravessado pelo país na esteira da crise das “dívidas ocultas”.⁸⁵

Um entrevistado afirma que a avaliação das relações com o Brasil é bastante positiva. Moçambique assume-se como um dos maiores parceiros do Brasil na África. A assinatura de diversos protocolos de cooperação, até 2014, não apenas ajudou o país a desenvolver-se, mas também contribuiu para elevar sua posição perante os países vizinhos no que tange à cooperação internacional.

83. Informações obtidas em entrevista com o embaixador do Brasil em Maputo.

84. Informações obtidas em entrevista com o reitor da Universidade Pedagógica de Maputo.

85. Informações obtidas em entrevista com o embaixador do Brasil em Maputo.

Nesse sentido, Moçambique é o primeiro país em termos de ajuda brasileira ao desenvolvimento, entre cerca de oitenta parceiros abrangidos pela ABC.⁸⁶ Outra entrevista aponta que, apesar de a lei orientar ao tratamento igual, seria naturalmente mais fácil lidar com investidores brasileiros que tenham como idioma a língua portuguesa. Havia grande esperança nos últimos sete anos de receber muitos investimentos do Brasil, sobretudo na área de agronegócio; entretanto, lamentou-se que o Brasil recuou do acordo com Japão e Moçambique, que resultaria no ProSavana.⁸⁷

Espera-se que o recente anúncio da saída da Vale de Moçambique acarrete impacto negativo sobre as relações bilaterais. Com sua saída, e a consequente queda do ingresso de capital brasileiro, as empresas e os investidores brasileiros, que se valeram do *boom* da mineração para posicionarem-se em Moçambique, terão de adaptar-se ao novo contexto, mais voltado às oportunidades de negócios da cadeia de valor ligada ao gás natural.⁸⁸

Ao mesmo tempo, outros setores apresentar-se-iam ao empresariado brasileiro: produtos agroquímicos; pesticidas; adubos; sementes; maquinário; além de oportunidades para investimentos em infraestruturas, processamento industrial e apoio técnico a agricultores. Uma entrevista aponta que as semelhanças geográficas e climáticas permitiriam o emprego de tecnologias desenvolvidas no Brasil. O desenvolvimento de projetos de liquefação de gás deverá posicionar Moçambique entre os maiores exportadores mundiais de gás, o que geraria oportunidades para empresas brasileiras. Recentemente, dois contratos de infraestrutura para a área de petróleo e gás foram assinados pela Zagope, do grupo Andrade Gutierrez.⁸⁹

- 8) O Brasil assinou com Moçambique um ACFI em 2015. Esse acordo se difere em vários aspectos do modelo tradicional de TBIs. Ele traz uma estrutura de governança composta por um conselho consultivo e pontos focais em cada país, que atuam para facilitar investimentos. Não é prevista a arbitragem entre investidor e Estado, e ele traz cláusulas de responsabilidade social corporativa, de caráter não vinculante. O Sr. tem conhecimento do acordo e, se sim, como o avalia? Em sua visão, ele poderá contribuir para que investimentos brasileiros tenham impactos positivos em termos econômicos e sociais?

O ACFI é conhecido e avaliado de forma positiva como instrumento para aumentar o potencial de cooperação. Um entrevistado participou das negociações do acordo.⁹⁰ Espera-se que,

86. Informações obtidas em entrevista com o reitor da Universidade Pedagógica de Maputo.

87. Informações obtidas em entrevista com o diretor-executivo da Apex.

88. Informações obtidas em entrevista com o embaixador do Brasil em Maputo.

89. Informações obtidas em entrevista com o embaixador do Brasil em Maputo.

90. Informação obtida em entrevista com o diretor-executivo da Apex.

TEXTO para DISCUSSÃO

quando entrar em vigor, este poderá contribuir positivamente para o incremento dos investimentos brasileiros em Moçambique.

Para um entrevistado, o ACFI é um modelo distinto dos tradicionais APPIs. Este poderá contribuir para que investimentos brasileiros tenham impactos positivos em termos econômicos e sociais, pois, por meio do acordo, haverá maior divulgação de oportunidades de negócios, intercâmbio de informações sobre marcos regulatórios e mecanismos adequados de prevenção e, eventualmente, solução de controvérsias. Entre os principais elementos do novo acordo, está a nomeação de um *ombudsman*, com a função de responder dúvidas, queixas e expectativas dos investidores, e um comitê conjunto para prevenção de controvérsias e solução amigável de eventuais disputas.⁹¹

Ao mesmo tempo, outro entrevistado chamou atenção para o fato de que a ratificação e a implementação do acordo são assuntos distintos. Independentemente de ratificado, a Camex, no âmbito de *ombudsman*, deveria fazer com que os negócios fluam. Os pontos focais devem trocar informações, e esta pesquisa contribuiria para isso. Deve-se atentar para não “guardar na gaveta” o instrumento construído. Ou seja, é preciso impulsionar uma diplomacia econômica para que efetivamente o acordo seja implementado e traga resultados positivos.⁹²

Uma entrevista aponta para a importância que a entrada em vigor do ACFI adquire, em face da complementaridade econômica entre as economias brasileira e moçambicana. Moçambique seria um dos países com maior potencial energético da África, reservas estimadas de carvão e de gás natural, além de elevado potencial de geração de energias renováveis, como eólica, solar e bioenergia. O país apresentaria forte aptidão agrícola, havendo grande potencial de produção de biocombustíveis. Uma das quatro usinas de açúcar já instaladas no país, a Açucareira de Sena, na província de Sofala, é controlada pelo grupo brasileiro Guarani. Moçambique é parte do Acordo de Livre Comércio no Continente Africano (AfCFTA), que entrou em vigor em janeiro de 2021. Seria necessária a superação do desconhecimento existente no Brasil da realidade e de oportunidades de negócios em Moçambique.⁹³

5 CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscamos discorrer sobre as relações entre Brasil e Angola e Brasil e Moçambique, mediante uma abordagem inter-relacionada do que chamamos de tripé *investimento*,

91. Informações obtidas em entrevista com o reitor da Universidade Pedagógica de Maputo.

92. Informação obtida em entrevista com o diretor-executivo da Apiex.

93. Informações obtidas em entrevista com o embaixador do Brasil em Maputo.

financiamento e cooperação. Assim, após um panorama sobre as relações Brasil-África desde os anos 2000, chegando ao atual governo de Jair Bolsonaro, adentramos uma análise mais detalhada sobre os investimentos, o financiamento e a cooperação do Brasil com Angola e Moçambique. Notamos que existe um grande volume de publicações, pesquisas acadêmicas e estudos de agências governamentais sobre as relações entre o Brasil e os países africanos até aproximadamente 2014, acompanhando a intensificação dos fluxos políticos e econômicos com o continente, particularmente durante os mandatos de Lula, até os três primeiros anos do governo de Dilma Rousseff. Entretanto, a perda relativa de centralidade da África na agenda externa do Brasil levou, também, a um recuo no número de pesquisas e estudos que pudessem dar continuidade e acompanhar os desdobramentos dos processos iniciados naqueles anos.

Este trabalho buscou preencher esta lacuna. Resgatamos os principais dados e análises sobre as relações Brasil-África, com olhar específico sobre Angola e Moçambique, que foram produzidos até o período 2014-2015. Logo, buscamos trazer a atualização desses dados e analisar os processos mais recentes, no que tange a comércio e investimentos de empresas brasileiras, crédito e financiamento, bem como programas e políticas públicas de cooperação técnica e ajuda ao desenvolvimento. Nesse sentido, discorremos sobre as mudanças ocorridas nos fluxos de crédito do BNDES e investimentos de empresas de construção civil em Angola, a partir dos impactos das operações Lava Jato no Brasil; a trajetória recente da Vale em Moçambique; o cenário de crise gerado pelas “dívidas ocultas” e seus impactos sobre os empréstimos do BNDES ao país; bem como os desdobramentos e os conflitos que mudaram os rumos do programa ProSavana. Nossa análise pretendeu atualizar pesquisas anteriores e apresentar o quadro mais recente sobre a conjuntura política, econômica e social na qual se inserem os investimentos brasileiros em Angola e Moçambique.

Este trabalho decorre do primeiro texto para discussão, que discutiu o surgimento do ACFI do Brasil no contexto histórico e de reformas dos TBIs (Garcia e Torres, 2021). Naquele trabalho, trouxemos a inserção dos países africanos no regime internacional de investimentos e as diferenças do ACFI no que concerne aos demais tratados mantidos por Angola e Moçambique. Nesse sentido, as entrevistas realizadas com atores-chave nos dois países buscaram extrair suas análises e perspectivas sobre os processos de desenvolvimento econômico em seus países, o papel do investimento estrangeiro e os efeitos dos acordos de facilitação e proteção de investimentos, ao situar o ACFI e as relações com o Brasil nesse cenário.

As entrevistas reforçaram a hipótese sustentada no primeiro texto para discussão (Garcia e Torres, 2021): a manutenção de acordos de investimentos não gera, necessariamente, o aumento do fluxo econômicos entre os países. De forma geral, os entrevistados em Angola e Moçambique apontam que outras políticas seriam importantes, como a solidez macroeconômica, a estabilidade

TEXTO para DISCUSSÃO

política e social, programas e legislações nacionais que incentivem investimentos diversificados – e não apenas nos setores extrativos –, bem como uma boa diplomacia econômica, com a troca de informações, a divulgação de projetos e oportunidades, o conhecimento mútuo sobre as realidades dos países e o intercâmbio entre as sociedades. Os entrevistados apontaram que o ACFI é um modelo de acordo que não teria os mesmos efeitos restritivos sobre os países, como o modelo tradicional de tratados de investimento. Entretanto, este precisaria ser efetivamente operacionalizado para aumentar os fluxos de informação e troca entre o Brasil e os países africanos. Ter um acordo em vigor seria um resultado, mais que uma causa, de relações econômicas e políticas mais fluídas. As entrevistas apontaram para as dificuldades econômicas e sociais em Angola e Moçambique, ao afirmarem, de maneira geral, que as ações de responsabilidade social seriam bem-vindas, desde que efetivamente implementadas e com efeitos abrangentes, e não somente para melhorar a imagem das empresas.

Assim, esta pesquisa pretendeu contribuir com o levantamento de dados qualitativos e informações atualizadas, assim como a análise dos processos sociais e políticos nos quais os investimentos e a cooperação brasileira se inserem. Intentou também trazer à frente as perspectivas de atores locais em Angola e Moçambique, de modo a melhorar o conhecimento mútuo necessário para a construção de relações Sul-Sul que sirvam ao bem-estar das nossas sociedades.

REFERÊNCIAS

A \$2BN LOAN scandal sank Mozambique's economy. **The Economist**, 22 Aug. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/nkRy9V>>.

ABC assina projeto para melhoramento genético do algodão na África. **ABC (notícias)**, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3gNycQq>>. Acesso em: 27 out. 2021.

AGUIAR, D.; PACHECO, M. E. (Org.). **A cooperação Sul-Sul dos povos do Brasil e de Moçambique**: memória da resistência ao ProSavana e análise crítica do seu plano diretor. Rio de Janeiro: Fase, 2016.

AIAAV – ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ATINGIDOS E ATINGIDAS PELA VALE. **Relatório de Insustentabilidade da Vale 2012**. [s.l.]: AIAAV, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3CZDoIB>>. Acesso em: nov. 2021.

_____. **Relatório de Insustentabilidade da Vale 2021**. [s.l.]: AIAAV, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3DsMC1k>>. Acesso em: nov. 2021.

AMARAL, M. A multinacional que veio do Brasil. **Agência Pública**, 29 fev. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3VWr7NG>>. Acesso em: out. 2021.

ANDRÉ, B. S. **Políticas habitacionais em Angola**: o caso do programa Novas Centralidades em Luanda. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

ANGOLA fully commissions: the 2 GW Laúca hydropower project. **Enerdata**, 18 Dec. 2020. Disponível em: <<https://is.gd/Q5Bw9h>>. Acesso em: mar. 2021.

APOIO do Brasil permite duplicar produção de medicamentos em Moçambique em 2019. **Diário de Notícias**, 25 out. 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/3TuKqw3>>. Acesso em: out. 2021.

BADIN, M. R. S.; MOROSINI, F.; XAVIER JUNIOR, E. C. A regulação de investimento entre Brasil e Angola: condicionantes internos, contexto internacional e a construção do acordo de cooperação e facilitação de investimentos (ACFI). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 222-248, 2016.

BANCO MUNDIAL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Pontes sobre o Atlântico**: Brasil e África Subsaariana – parceria Sul-Sul para o crescimento. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3DauCr6>>. Acesso em: out. 2021.

BNDES inaugura escritório de representação na África. **BNDES (notícia)**, 5 dez. 2013. Disponível em: <<https://is.gd/kLFMQu>>. Acesso em: out. 2021.

BRASIL. Política externa. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de governo: 2003-2010**. Brasília: MRE, 2010. v. 6. p. 17-60. Disponível em: <<https://bit.ly/3DwARH7>>. Acesso em: out. 2021.

CARTA aberta para deter e reflectir de forma urgente o Programa ProSavana. Maputo, 28 maio 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3zlhEQx>>. Acesso em: nov. 2021.

CASCAIS, A. Saída da Vale preconiza perdas financeiras para Moçambique. **Deutsche Welle**, 21 jan. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3SyeKnU>>. Acesso em: 11 maio 2021.

CENTRO esportivo da Vale em Moatize recebe ministro de Moçambique. **Vale (notícia)**, 30 jun. 2014. Disponível em: <<https://is.gd/XYfOEe>>. Acesso em: nov. 2021.

CERVO, A. L. (Org.). **A internacionalização da economia brasileira**. Brasília: Funag; Thesaurus, 2009.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

TEXTO para DISCUSSÃO

CINTRA, M. A. M. (Org.). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, dez. 2010.

CHICHAVA, S. África e Brasil: controvérsia em torno do projeto mais ambicioso do Brasil até hoje em Moçambique. **Blog LSE**, 5th Feb. 2014. Disponível em: <<https://is.gd/neFwKY>>. Acesso em: dez. 2022.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Os investimentos brasileiros no exterior 2015: a governança internacional dos investimentos – acordos e regras aplicáveis aos investimentos**. Brasília: CNI, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3z9WEIE>>. Acesso em: out. 2021.

CORRÊA, A. R.; CASTRO, D. Transnacionalismo e paradiplomacia nas relações econômicas Brasil-Angola: o caso da construção de Capanda pela construtora Odebrecht. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 274-301, 2016.

CONSÓRCIO de gás natural vai anunciar um dos maiores investimentos de sempre em Moçambique. **Diário de Notícias**, 16 jun. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3F68iBl>>. Acesso em: maio 2021.

CRETOIU, S. L. *et al.* **Ranking FDC das transnacionais brasileiras 2012**. Nova Lima: FCD, 2012. (Caderno de Ideias, n. 1215). Disponível em: <<https://bit.ly/3gxb7S1>>. Acesso em: out. 2021.

CYCLONE Idai caused \$2bn of damage and affected millions, says World Bank. **The Guardian**, 13 Apr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3h2oF8l>>. Acesso em: out. 2021.

DI MEANA, A. R. **A política africana do Brasil nos governos de Lula (2003-10) e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016.

DÚRAN, J.; CHICHAVA, S. O Brasil na agricultura moçambicana: parceiro de desenvolvimento ou usurpador de terra? *In*: BRITO, L. *et al.* (Org.). **Desafios para Moçambique 2013**. Maputo: lese, set. 2013. p. 397-415.

ESCRITÓRIO na África será em Gana. **Embrapa (notícia)**, 27 abr. 2006. Disponível em: <<https://is.gd/bk28TG>>. Acesso em: out. 2021.

ESCRITÓRIO da Fiocruz é inaugurado na África. **Fiocruz (notícia)**, 20 out. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3FjVZBL>>. Acesso em: out. 2021.

FDC – FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking Transnacionais Brasileiras 2009: investimentos no exterior crescem, apesar da crise mundial**. Nova Lima: FCD, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3z635Wv>>. Acesso em: out. 2021.

_____. *Ranking Transnacionais Brasileiras 2010*: repensando as estratégias globais. Nova Lima: FCD, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3VZb95i>>. Acesso em: out. 2021.

_____. *Ranking das Transnacionais Brasileiras 2011*: crescimento e gestão sustentável no exterior. Nova Lima: FCD, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3Fbt8iZ>>. Acesso em: out. 2021.

_____. *Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2013*: os impactos da política externa na internacionalização de empresas brasileiras. Nova Lima: FCD, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3eY1n2W>>. Acesso em: out. 2021.

_____. *Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2014*: a força da marca Brasil na criação de valor internacional. Nova Lima: FCD, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ty7Sbs>>. Acesso em: out. 2021.

_____. *Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2015*. Nova Lima: FCD, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3zabt7J>>. Acesso em: out. 2021.

_____. *Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2016*. Nova Lima: FCD, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3gEr495>>. Acesso em: out. 2021.

_____. *Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2017*: gestão do conhecimento na internacionalização. Nova Lima: FCD, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3TColdl>>. Acesso em: out. 2021.

_____. *Trajetória de internacionalização de empresas brasileiras*. Nova Lima: FCD, 2018. Disponível em: <<https://is.gd/NcGMGP>>. Acesso em: out. 2021.

FELLET, J. Com BNDES e negócios com políticos, Odebrecht ergue 'império' em Angola. **BBC Brasil**, 18 set. 2012. Disponível em: <<https://bbc.in/3VWPMIf>>. Acesso em: out. 2021.

_____. Evangélicos fazem ofensiva para dominar política externa do Brasil para África. **BBC News Brasil**, 23 dez. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/n1D0lg>>.

FERREIRA, A. N. O imperativo da parceria com a África. **Correio Braziliense**, 6 maio 2017. Disponível em: <<https://is.gd/bfsX9E>>. Acesso em: nov. 2021.

FINGERMAN, N. N. **Os mitos por trás do ProSavana**. Maputo: lese, maio 2013. (Boletim IDelIAS, n. 29).

_____. Brasil e Moçambique na Cooperação Sul-Sul: entre avanços e recuos. In: CHICHA, S. (Org.). **Desafios para Moçambique 2019**. Maputo: lese, 2019. p. 353-375.

TEXTO para DISCUSSÃO

FMO – BUDGET MONITORING FORUM. **Media statement on the recent arrests of the former minister of finance of Mozambique, Mr. Manuel Chang, in Johannesburg and three former Credit Suisse bankers in London in connection with the \$ 2.3 billion illegal Mozambican debt.** Johannesburg: FMO, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3TVgU2l>>. Acesso em: out. 2021.

FORQUILHA, S.; PEREIRA, J. **Afinal, não é só Cabo Delgado!** Dinâmica da insurgência em Nampula e Niassa. Maputo: lese, mar. 2021. (Boletim IDelAS, n. 218).

FRANCISCO, J. M. S. D. Internacionalização para um mercado culturalmente próximo, mas em guerra: a Odebrecht em Angola. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2004.

FRAZÃO, F.; FROUFE, C. Temer diz que África é prioridade permanente, mas deixa reunião do BRICS antes do fim. **Estadão**, 27 jul. 2018. Disponível em: <<https://is.gd/Vb1EXN>>.

FUNADA-CLASSEN, S. **Ascensão e queda do ProSavana:** da cooperação trilateral para a cooperação bilateral contrarresistência. Maputo: OMR, dez. 2019. (Observador Rural, n. 82).

GAIO, G. A economia política angolana e sua gênese público-privada: uma análise das construtoras brasileiras em Angola. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 65-78, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3sooJl9>>. Acesso em: abr. 2021.

GARCIA, A. E. S. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula:** uma análise crítica sobre a relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. 2012. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GARCIA, A.; KATO, K. Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique. **Caderno CRH**, v. 29, n. 76, p. 69-86, 2016.

_____. A road to development? The Nacala Corridor at the intersection between Brazilian and global investments. In: SATGAR, V. (Ed.). **BRICS and the new American imperialism:** global rivalry and resistance. 1st ed. Johannesburg: Wits University Press, 2020. v. 1. p. 105-123.

GARCIA, A. S.; KATO, K.; FONTES, C. **A história contada pela caça ou pelo caçador?** Perspectivas do Brasil em Angola e Moçambique. Rio de Janeiro: PACS, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3f3d3RM>>. Acesso em: out. 2021.

GARCIA, A. S.; TORRES, G. **As relações Brasil-África e o regime internacional de investimentos:** uma análise do ACFI do Brasil com Angola e Moçambique. Brasília: Ipea, jul. 2021. (Texto para Discussão, n. 2671).

GÓES, F. Odebrecht tem projeto de zona franca e industrial. **Valor Econômico**, 23 jun. 2014. Disponível em: <<https://is.gd/N7tJon>>.

GOLDONI, L. R. F.; CIRIBELLI, S. de N. Relações do Brasil com África do Sul e Angola: esforços para a manutenção da segurança no Atlântico Sul. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 202-221, 2016.

GOMES, C.; DOMICIANO, F. Sistema MPB chega ao exterior: Odebrecht começa a usar a tecnologia do IAC em Angola – outros países já manifestaram interesse no método. **Instituto Agrônomo**, 2014. Disponível em: <<https://is.gd/e3vLp7>>. Acesso em: abr. 2021.

GOVERNO moçambicano obrigado a divulgar informação sobre ProSavana. **Deutsche Welle**, 27 set. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3F6LRfH>>. Acesso em: out. 2021.

GUIMARÃES, T. 'Lava Jato exportação': o que se sabe até agora sobre conexões internacionais do esquema de corrupção. **BBC News Brasil**, 10 maio 2016. Disponível em: <<https://is.gd/PqSHKS>>.

HANLON, J.; NUVUNGA, A. **Gás para desenvolvimento ou apenas dinheiro?** Maputo: CIP, jun. 2015. (Serviço de Partilha de Informação, n. 8). Disponível em: <<https://bit.ly/3DtQZJC>>. Acesso em: maio 2021.

HARGREAVES, S.; LEMOS, A. Suicidal SADC military deployment to Mozambique looms. **Business Day**, 28 May 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3D6lpA8>>. Acesso em: maio 2021.

HRW – HUMAN RIGHTS WATCH. **"What is a house without food?"** Mozambique's coal mining boom and resettlements. New York: HRW, May 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3DvsJXl>>. Acesso em: nov. 2021.

IBRAIMO, Y. Dinâmicas de endividamento público em Moçambique na década 2009-2018: uma análise do contributo do livro "Desafios para Moçambique". In: CHICHAVA, S. (Org.). **Desafios para Moçambique 2019**. Maputo: lese, 2019. p. 131-145.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dimensionamento de gastos das instituições da administração pública federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: Cobradi 2017-2018. Brasília: Ipea, 2020.

JICA – ACORDO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO JAPÃO. **ProSavana – Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento das Savanas Tropicais de Moçambique**. Tokyo: JICA, [s.d.].

TEXTO para DISCUSSÃO

KATO, K.; BENTO, J. **Recursos naturais, corredores logísticos e land grabbing**: o papel do Brasil na estrangeirização de terras em Moçambique. Rio de Janeiro: Gemap; UFRRJ, 2019. Mimeografado.

KUCK, D. Após décadas de guerra, Angola começa a produzir os primeiros grãos de açúcar. **Jovem Pan**, 29 ago. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3glAu3e>>. Acesso em: abr. 2021.

LANDIM, R. Odebrecht obtém US\$ 1.8 bilhão em novas obras na Angola e ganha fôlego. **Folha de S.Paulo**, 14 out. 2017. Disponível em: <<https://is.gd/fG1l3o>>.

LUAMBA, M. Eleições brasileiras: relações Brasil-África em risco com eleição de Bolsonaro? **Deutsche Welle**, Luanda, 29 out. 2018. Disponível em: <<https://is.gd/6Lp8cq>>.

MAGENTA, M. Provas 'contundentes' apontam lavagem de dinheiro da Universal em Angola, dizem investigadores. **BBC News Brasil**, 7 jun. 2021. Disponível em: <<https://is.gd/CbRGM5>>.

MARTIN, E. Vale adquire participação da Mitsui na mina de carvão de Moatize. **Valor Econômico**, 19 abr. 2021. Disponível em: <<https://is.gd/m9A6NI>>.

MAPISSÉ, I. **Custos dos benefícios fiscais superaram a contribuição fiscal dos megaprojectos em 72 mil milhões de meticais, entre 2010 a 2019**: é urgente a revisão dos regimes específicos de tributação e benefícios fiscais das operações petrolíferas e mineiras. Maputo: CIP, fev. 2021. (Indústria Extractiva, n. 2). Disponível em: <<https://is.gd/1rY6Mz>>. Acesso em: nov. 2021.

MAPISSÉ, I.; MATE, R. **Depois de usufruir de generosos benefícios fiscais a Vale decide desinvestir em Moçambique**: é urgente a análise custo-benefício dos benefícios fiscais concedidos aos grandes projectos do sector extractivo. Maputo: CIP, jan. 2021. (Indústria Extractiva, n. 1). Disponível em: <<https://is.gd/cx3Eeq>>. Acesso em: nov. 2021.

MARSHALL, J. A gigante mineradora brasileira Vale: por trás da imagem de solidariedade Sul-Sul. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 10, n. 18-19, p. 173-230, 2014.

MELLO, D. Mourão diz que África é prioridade na atuação externa brasileira. **Agência Brasil**, 12 dez. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/fkeDL6>>.

MILANI, C. R. S. (Org.). **ABC 30 anos**: história e desafios futuros. Brasília: ABC, 2017.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Plano Director para o Desenvolvimento Agrário do Corredor de Nacala em Moçambique**. Maputo: Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dy6ZZR>>. Acesso em: nov. 2021.

_____. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Comunicado de imprensa:** programa de cooperação triangular (ProSavana). Maputo: Masa, 20 nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3f8ZHDO>>. Acesso em: out. 2021.

MOÇAMBIQUE: Vale é reconhecida por desempenho na luta contra a covid-19. **Vale**, 14 out. 2020. Disponível em: <<https://is.gd/EzZSDh>>. Acesso em: nov. 2021.

MOÇAMBIQUE: insurgentes atacam cidade-chave de Palma. **Diário de Notícias**, 24 mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3MYfUbr>>. Acesso em: maio 2021.

MONIÉ, F.; CARVALHO, M. D. Mineração e reestruturação espacial em Moaize (Moçambique). **AbeÁfrica: Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos**, v. 3, n. 3, p. 178-202, out. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/SD2kO4>>. Acesso em: maio 2021.

MONJANE, B.; BRUNA, N. Confronting agrarian authoritarianism: dynamics of resistance to ProSavana in Mozambique. **The Journal of Peasant Studies**, v. 47, n. 1, p. 69-94, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3zdK0BO>>.

MONTIÉ, F.; CARVALHO, M. D. Mineração e reestruturação em Moatize (Moçambique). **AbeÁfrica: Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos**, v. 3, n. 3, p. 178-202, Oct. 2019.

MOSCA, J. **ProSavana**. Maputo: OMR, ago. 2014. (Destaque Rural, n. 5).

MOSCA, J.; BRUNA, N. **ProSavana**: discursos, práticas e realidades. Maputo: OMR, ago. 2015. (Observador Rural, n. 31).

MOSCA, J.; SELEMANE, T. (Ed.). **El Dorado Tete**: os megaprojetos de mineração. Maputo: CIP, nov. 2011.

MUKPO, A. Gas fields and jihad: Mozambique's Cabo Delgado becomes a resource-rich war zone. **Mongabay**, 26 Apr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3FhV6K3>>. Acesso em: maio 2021.

NADIR, M.; THALES, F. Mourão em Angola: entre compromissos de Estado e defesa da Igreja Universal. **Brasil de Fato**, 20 jul. 2021.

NÃO AO PROSAVANA. **Comunicado de imprensa – Campanha reitera sua posição contra o ProSavana em Moçambique**. Maputo: Não ao ProSavana, 6 jun. 2018a. Disponível em: <<https://is.gd/A2Ri0s>>. Acesso em: nov. 2021.

_____. **Declaração de Tóquio – “Reiteramos a rejeição ao ProSavana e ao Matopiba e defendemos a soberania alimentar dos povos”**. Tóquio: Não ao ProSavana, 22 nov. 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/3UDSafp>>. Acesso em: nov. 2021.

TEXTO para DISCUSSÃO

NGOENHA, S.; AMARAL, G.; NHUMAIO, A. Cabo Delgado e o risco sistêmico da guerra em Moçambique. In: FORQUILHA, S. (Org.). **Desafios para Moçambique 2020**. Maputo: Iese, 2020. p. 35-46.

NOGUEIRA, M.; EISENHAMMER, S.; JORDÃO, P. Vale vende fatia de ativos de carvão em Moçambique para Mitsui. **Reuters**, 9 dez. 2014. Disponível em: <<https://is.gd/TeXvmP>>.

NOTA à imprensa: BNDES aciona seguro de crédito para operações com Moçambique. **BNDES (notícia)**, 24 jun. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3SZO5AB>>. Acesso em: out. 2021.

ODEBRECHT. **Relatório Anual 2006/2007**. Salvador: Odebrecht, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3FgzTA4>>. Acesso em: maio 2021.

_____. **Relatório Anual 2008/2009**. Salvador: Odebrecht, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3FejjB1>>. Acesso em: maio 2021.

_____. **Relatório Anual 2013/2014**: todo tempo é de servir. Salvador; São Paulo: Odebrecht, 2014a. Disponível em: <<https://bit.ly/3straD1>>. Acesso em: maio 2021.

_____. **Business Investments Funds**: Africa Fund. 2014b. Disponível em: <<https://is.gd/zcUBE0>>. Acesso em: maio 2021.

OLIVEIRA, G. Z.; MALLMANN, V. H. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. **Carta Internacional**, v. 15, n. 3, p. 129-150, 2020.

ORDEM na Vale é 'desinvestir'. **Estadão**, 10 dez. 2014. Disponível em: <<https://is.gd/dzTM5Y>>.

OTTA, L. A. Calote a exportador custou US\$ 393 milhões. **Valor Econômico**, 16 dez. 2019.

PROJETO da fábrica de medicamentos de Moçambique revigorado para 2021. **ABC (notícia)**, 5 fev. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3T2YFai>>. Acesso em: nov. 2021.

PROSAVANA – PROGRAMA DE COOPERAÇÃO TRIPARTIDA PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DA SAVANA TROPICAL NO NORTE DE MOÇAMBIQUE. **Elaboração do Plano Director do Desenvolvimento Agrícola no Corredor de Nacala**. Maputo: ProSavana, set. 2013. (Nota Conceitual). Disponível em: <<https://bit.ly/3D9MIJL>>. Acesso em: nov. 2021.

RAWOOT, I. Gas-rich Mozambique may be headed for a disaster. **Al Jazeera**, 24 Feb. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3DurOqj>>. Acesso em: out. 2021.

RITTNER, D. Sem construtoras e BNDES, Brasil ajusta estratégica na África. **Valor Econômico**, 16 dez. 2019. Disponível em: <<http://glo.bo/3TAEcKN>>. Acesso em: abr. 2021.

RODRIGUES, P. C. de S.; GONÇALVES, S. D. Política externa e investimentos brasileiros em Angola. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 249-273, 2016.

RODRIGUES, Y. D. **A Vale em Moçambique**: uma etnografia das relações entre brasileiros e moçambicanos no cotidiano dos megaprojetos. 2015. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3W4Gp2Q>>. Acesso em: maio 2021.

ROMILDO, J. Chanceler destaca papel da Nigéria na aproximação Brasil-África. **Agência Brasil**, 11 dez. 2019a. Disponível em: <<https://is.gd/rbuC7J>>.

_____. Chanceleres do Brasil e de Angola assinam acordo de segurança. **Agência Brasil**, 12 dez. 2019b. Disponível em: <<https://is.gd/6INy3D>>.

ROSSI, A. Em vez de remédio contra Aids, fábrica financiada pelo Brasil em Moçambique produzirá analgésico. **BBC News Brasil**, 6 dez. 2017. Disponível em: <<https://bbc.in/3N5T41k>>. Acesso em: out. 2021.

SANTARELLI, M. **Do Cerrado brasileiro à savana moçambicana**: controvérsias da cooperação brasileira na promoção de uma nova revolução verde na África. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SANTOS, E. Biocom vs. credibilidade. **Mercado**, 27 ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3Tvg0cJ>>. Acesso em: abr. 2021.

SARAIVA, J. F. S. (Org.). **África parceria do Brasil Atlântico**: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SARAIVA, M. G.; SILVA, A. V. C. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, p. 117-137, 2019.

SERRA, J. **Discurso de posse**: ministro das Relações Exteriores José Serra. Brasília: Funag, 18 maio 2016. Disponível em: <<https://is.gd/Jogkdp>>. Acesso em: dez. 2022.

SCHLESINGER, S. **Cooperação e investimentos do Brasil na África**: o caso do ProSavana em Moçambique. Maputo: Fase, 2013. Disponível em: <<https://is.gd/0aN3Pg>>. Acesso em: dez. 2022.

SILVA, R. Moçambique: ProSavana implementado “a ferro e a fogo”? **Deutsche Welle**, 13 set. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3DBEoTg>>. Acesso em: out. 2021.

TEXTO para DISCUSSÃO

STROHECKER, K. Factbox: Mozambique debt crisis – what does the country owe, and to whom? **Reuters**, 9 Sept. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/IN989C>>.

TUMP, R.; CASSINDA, E. **Estudo sobre sinergias e concorrência entre os sectores agrícolas privado e familiar em Angola**: mesa redonda das ONGs alemãs que trabalham em Angola. Luanda: ISSA; Brot für die Welt; Misereor, abr. 2019.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Investment policy review**: Angola. Geneva: United Nations Publications, 2019.

VALE. Mundo novo. *In*: VALE. **Nossa história**: 2012. Rio de Janeiro: Verso Brasil, 2012. p. 279-333.

_____. **Relatório de Sustentabilidade 2013**. São Paulo: Stilgraf, 2013. Disponível em: <<https://is.gd/N2Nt7g>>. Acesso em: nov. 2021.

_____. **Relatório de Sustentabilidade 2014**. São Paulo: TheMediaGroup, 2014. Disponível em: <<https://is.gd/dglAmD>>. Acesso em: maio 2021.

VALE assina HoA com a Mitsui para adquirir sua participação em Moatize e CLN como primeiro passo para sair do negócio de carvão. **Vale**, 20 jan. 2021. Disponível em: <<https://is.gd/9gxwlg>>. Acesso em: nov. 2021.

VALE Moçambique inicia exportação de carvão pelo porto de Nacala ainda este ano. **MacauHub**, 1º jun. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3gEKRoQ>>. Acesso em: out. 2021.

VIANA, N. A equação brasileira. **Agência Pública**, 22 fev. 2016a. Disponível em: <<https://bit.ly/3SJkb3r>>. Acesso em: mar. 2021.

_____. As palavras da Odebrecht. **Agência Pública**, 22 fev. 2016b. Disponível em: <<https://bit.ly/3sy4ce7>>. Acesso em: abr. 2021.

_____. Desconstruindo Luanda Sul. **Agência Pública**, 7 mar. 2016c. Disponível em: <<https://bit.ly/3gO31V2>>. Acesso em: mar. 2021.

VIANA, N.; CAPAI, E. Em Angola, a Odebrecht no espelho. **Agência Pública**, 22 fev. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3sMTCA8>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

WAISBICH, L. T.; POMEROY, M. **Angola e Brasil**: operacionalizando o conceito de cooperação Sul-Sul? São Paulo: Observatório Brasil e o Sul, jan. 2016. (Perspectivas do Brasil, n. 4). Disponível em: <<https://bit.ly/3TGCmrU>>. Acesso em: abr. 2021.

WALENDORFF, R. Embrapa vê erro de estratégia e planeja voltar para a África. **Valor Econômico**, 20 jan. 2020. Disponível em: <<https://is.gd/fpVsN2>>.

SITES

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República de Angola**. Disponível em: <<https://is.gd/xf4DPF>>. Acesso em: out. 2021.

APÊNDICE A

LISTA DE ENTREVISTADOS

Angola

Nome: Antônio Henriques da Silva

Instituição: Agência de Investimento Privado e Promoção das Exportações (Aipex)

Cargo: presidente

Data: 19 de fevereiro de 2021

Via Zoom

Nome: Carlos Cambuta

Instituição: Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (Adra)

Cargo: diretor-geral

Data: 27 de janeiro de 2021

Via Zoom

Nome: Alves da Rocha

Instituição: Centro de Estudos e Investigação Científica, Universidade Católica de Angola (Ceic/Ucan)

Cargo: diretor

Data: 4 de março de 2021

Entrevista escrita

Moçambique

Nome: Carlos Affonso Iglesias Puente

Instituição: Embaixada do Brasil em Moçambique

Cargo: embaixador

Data: 12 de março de 2021

Entrevista escrita

Nome: Lourenço Sambo

Instituição: Agência para Promoção de Investimentos e Exportações (Apiex)

Cargo: diretor-geral

Data: 28 de abril de 2021

Via Zoom

Nome: Jorge Ferrão

Instituição: Universidade Pedagógica de Maputo

Cargo: reitor

Data: 7 de fevereiro de 2021

Entrevista escrita

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

