

# ENTRE DIPLOMACIA E COMÉRCIO EXTERIOR: UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA

Daniela Freddo<sup>1</sup>

Guilherme Gomes de Barros de Souza<sup>2</sup>



## Introdução<sup>3</sup>

Uma maneira interessante de visualizar a mudança de perspectiva do mundo sobre a África no século XXI é pela análise de duas capas da revista britânica *The Economist*: a capa de maio de 2000 intitulada “*The hopeless continent*” e a capa de dezembro de 2011 sob o título “*Africa rising*” (Veiga e Rios 2014, 4-5). É possível acrescentar mais uma capa dessa revista à lista, a capa de março de 2019 denominada “*The new scramble for Africa*”. Três capas mostrando três diferentes visões sobre o continente africano: a primeira apresenta uma África sem perspectivas de futuro e assolada por conflitos e fome; a segunda considera uma África com crescimento econômico acelerado; e a última mostra a corrida de potências mundiais por uma parte nessa região de nova prosperidade humana e econômica (Veiga e Rios 2014, 4-5; *The Economist* 2019b).

O mundo está cada vez mais interessado na África. Além dos tradicionais atores estrangeiros na região – Estados Unidos, França, Reino Unido – outros países – como China, Índia e Turquia – estão investindo alto para

<sup>1</sup> Departamento de Economia, Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.  
E-mail: [freddo.daniela@gmail.com](mailto:freddo.daniela@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1188-174X>

<sup>2</sup> Departamento de Economia, Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.  
E-mail: [guidebarros26@gmail.com](mailto:guidebarros26@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6257-3555>

<sup>3</sup> Contribuíram fortemente para as análises aqui apresentadas as sugestões e esclarecimentos feitos por Luiz Augusto Pinto Rocha e Thiago Pessoa Gusman, cargos da Apex Brasil, e Fernando Figueira de Mello e José Joaquim Gomes da Costa Filho, respectivamente Conselheiro e Segundo-Secretário do Ministério das Relações Exteriores.

conquistar zonas de influência no continente. Seguindo essa tendência internacional, o Brasil efetuou, a partir de 2003, considerável esforço econômico e diplomático para, também, construir um papel de destaque nas relações com os 54 países africanos (Veiga 2013, 4-8; Veiga e Rios 2014, 2-3, 20-21; *The Economist* 2019a).

Entretanto, por mais que haja uma atenção internacional crescente em relação ao desenvolvimento econômico dos países africanos, há insuficiente interesse acadêmico brasileiro por uma perspectiva econômica das relações entre Brasil e África. Há um número restrito de produções acadêmicas atualizadas com foco no comércio do Brasil com o continente africano que tentem compreender profundamente como se caracteriza essa conexão e que busquem explicar as variações desse comércio em anos recentes.

Por outro lado, sob a perspectiva diplomática, busca-se, de maneira geral, justificar – ou não – os custos de manutenção de uma estrutura consular com base nos possíveis retornos econômicos que podem ser trazidos por essa iniciativa para aquele país (Gallaga 2013, 1; Charleaux 2018, 1). Ilustra essa tendência a elaboração do Relatório nº 16, de 2016, do Senado Federal do Brasil, na qual analisa-se, entre outros pontos, uma possível correlação entre a abertura de embaixadas brasileiras e o desempenho das exportações do Brasil (Brasil 2016, 34-39).

Com vistas a contribuir com o aprofundamento acadêmico sobre essas temáticas, objetiva-se avaliar, considerando as dinâmicas diplomáticas e econômicas que marcam a nova fase das relações Brasil-África desde 2003, se há uma correlação significativa entre a abertura de embaixadas brasileiras em países africanos e o aumento das exportações brasileiras observado para esses países. Ressalta-se que esta análise não busca fundamentar a política externa brasileira em objetivos meramente comerciais, visto que os interesses internacionais brasileiros ultrapassam a simples lógica econômica.

Na seção 2, analisa-se a política externa para a África dos três presidentes brasileiros atuantes entre 1995 e 2016 e mostram-se dados sobre as 19 embaixadas do Brasil abertas em países africanos no período de 2003 a 2013. Na seção 3, por sua vez, consideram-se os dados das exportações e importações entre Brasil e África e os quais são comparados sob duas perspectivas: do valor do comércio Brasil-África e da participação percentual africana no comércio exterior brasileiro. Na seção 4, utilizam-se os dados das seções anteriores para analisar se há correlação entre a abertura de embaixadas brasileiras em países africanos e o aumento das exportações para esses Estados após o início da missão diplomática.

## Política externa brasileira para a África entre 1995-2016

O período entre 1995 e 2016 abordado nesta seção abrange o governo de três presidentes: Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002); Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010); e Dilma Vana Rousseff (2011-2016). Costa Filho (2018, 81) define esse período como único nas relações exteriores do Brasil desde que a administração Cardoso inaugurou um período de envolvimento presidencial sem precedentes na política externa e a administração Lula, por sua vez, elevou as relações com a África a um nível inigualável<sup>4</sup>.

A política externa do governo Cardoso, ao mesmo tempo em que foi consideravelmente atuante em relação à Europa e à América do Sul, foi pouco expressiva nos países africanos (Vilela e Neiva 2011, 72-76; Costa Filho 2018, 81-84, 89, 92). Como explicitou Costa Filho (2018, 81-84), o principal objetivo do governo brasileiro em relação à África era o de atualizar as suas relações com o continente, aproveitando o contexto econômico mais favorável nos dois lados do Atlântico Sul e as relações já existentes entre os dois. Contudo, isso não significava a priorização da política externa para os países africanos (Costa Filho 2018, 81-84).

De fato, o presidente Fernando Henrique visitou apenas 3 países na África entre 1995 e 2002 (África do Sul, duas vezes, Angola e Moçambique, uma vez cada) (Costa Filho 2018, 83). Nota-se, portanto, que o foco da agenda presidencial foi relacionado a países de língua portuguesa (Angola e Moçambique) e a uma grande economia africana (África do Sul). Em análise sobre a importância e frequência de temas de política externa durante o governo FHC, Vilela e Neiva (2011, 76-91) concluíram que o continente africano foi uma das regiões menos citadas em pronunciamentos oficiais feitos na época. Não surpreende, pois, que os dados obtidos do Departamento de África (DEAF) (Mello 2019) mostrem que ao menos quatro embaixadas brasileiras em países africanos foram fechadas nesse período<sup>5</sup>, conforme ressaltado por Souza e Souza (2019, 122-123) em compilação sobre a criação e fechamento de embaixadas brasileiras na África.

---

4 No original: “since the Cardoso administration inaugurated a period of unprecedented presidential involvement in foreign policy and the Lula administration, in turn, elevated the relations with Africa to an unparalleled level” (tradução nossa)

5 As embaixadas fechadas foram: Lusaka, na Zâmbia, em 1996; Kinshasa, na República Democrática do Congo, em 1997; Lomé, no Togo, em 1998; e Iauendê, nos Camarões, em 1999 (Mello 2019). Pesquisa mais detalhada é necessária para averiguar se houve outras embaixadas brasileiras em países africanos fechadas ao longo do governo FHC e os motivos para cada fechamento.

Com a posse do presidente Lula em 2003, as relações Brasil-África tomaram uma posição de destaque na política externa brasileira. “A ênfase renovada na cooperação Sul-Sul como vetor prioritário de inserção internacional e de afirmação política do Brasil no cenário global e a promoção de interesses econômicos e empresariais brasileiros” foram os guias da política externa e econômica que nortearam esse período (Veiga 2013, 1).

Como afirmado pelo Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto (2013, 58), ao contrário do que havia sido feito até então, o Brasil intensificou os seus esforços diplomáticos de maneira generalizada no continente africano, sem dar prioridade somente às grandes economias africanas ou só aos países de língua portuguesa. Para isso, medidas foram tomadas para que os números de visitas oficiais e encontros com autoridades africanas se intensificassem (Pinto 2013, 58-60). Vilela e Neiva (2011, 76-91), referidos anteriormente, concluíram em sua pesquisa que a África passou a ser a segunda região mais citada em pronunciamentos do governo Lula, atrás apenas da América do Sul. Como informou Melissa Cook (2013, 42), somente entre 2003 e 2010, 12 missões presidenciais diplomáticas e econômicas foram feitas a países africanos<sup>6</sup>, fato que expõe o ativismo presidencial de Lula em relação à África (Costa Filho 2018, 81-84). Além disso, o Departamento de África, anteriormente parte do Departamento de África e Oriente Próximo, foi criado em 2003 (Costa Filho 2018, 82).

Essa tendência de aumento nas relações Brasil-África está contida em um contexto mais amplo de valorização das relações Sul-Sul, que foi uma marca do governo Lula (Seabra 2014, 77-79). Destaca-se que a tendência de crescimento das relações Sul-Sul, em especial com a África, não se restringiu à experiência brasileira, mas fez parte de um movimento internacional de ampliação de relações diplomáticas e econômicas, como observou-se em iniciativas conduzidas por países como China, Índia e Turquia (*The Economist* 2019a).

A política externa nesse período foi alçada para o centro das prioridades governamentais, de forma a contribuir para o objetivo final de estabelecer o Brasil com uma potência mundial emergente. Para isso, construir alianças com os 54 países africanos seria essencial. Esse processo buscou reconhecer a heterogeneidade dos países do sul global e estabelecer relações individuais e específicas entre o Brasil e esses atores (Seabra 2014, 77-79).

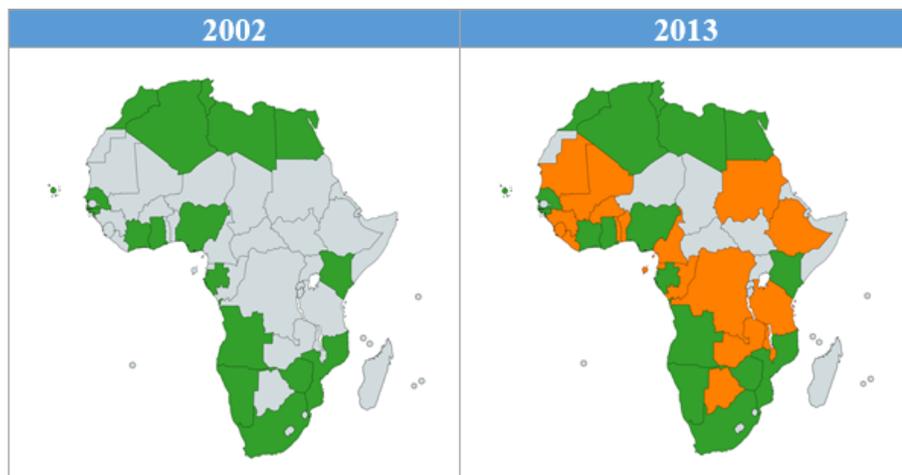
---

6 Foram feitas entre 2003 e 2014, para países africanos, 28 visitas a 23 países pelo ex-presidente Lula, 67 visitas a 31 países pelo ex-ministro das relações exteriores Celso Amorim, 3 visitas a 7 países pela ex-presidente Dilma Rousseff e 20 visitas a 13 países pelo ex-ministro das relações exteriores Antonio Patriota (Seabra 2014, 79).

Por outro lado, o governo de Dilma Rousseff reduziu, de modo geral, a atuação internacional do Brasil, impactando o engajamento brasileiro na África (Costa Filho 2018, 84). Esta administração conservou iniciativas implementadas durante o governo Lula, “porém com menor intensidade e sem pró-atividade, apenas buscando a manutenção dos ganhos externos e bilaterais extraordinários tidos no período anterior” (Rizzi 2016, 156) com a continuidade da valorização das relações Sul-Sul (Seabra 2014, 79; Costa Filho 2018, 85). Portanto, ainda que a África tenha permanecido como um eixo de interesse da política externa brasileira, houve uma redefinição de prioridades da atuação internacional no governo Dilma Rousseff (Pereira 2020, 20).

Tal mudança na política externa durante o governo Dilma Rousseff pode ser vista tanto pela menor quantidade de visitas a países africanos feitas durante o seu governo quanto pelo reduzido número de embaixadas brasileiras abertas naquele continente entre 2011 e 2016 (Costa Filho 2018, 84-86; Mello 2019).

De qualquer forma, pode-se perceber que os esforços feitos entre 2003 e 2016 tiveram efeitos diplomáticos concretos. Em 2013, das 37 embaixadas brasileiras em países africanos, 19 haviam sido abertas ou reativadas desde 2003 (vide Quadro 1 e Figura 1 abaixo) (Pinto 2013, 59; Seabra 2014, 79). Como afirmado pela revista britânica *The Economist*, o Brasil é um dos países não-africanos que possuem mais embaixadas na África e é o país latino-americano com mais representações diplomáticas no continente (*The Economist* 2019a). Os dados dos países africanos com embaixadas brasileiras estão consolidados na figura abaixo.

**Figura 1: Países com Embaixadas Brasileiras na África<sup>7</sup>**

Legenda: Verde – embaixadas brasileiras abertas até 2002; Laranja – embaixadas brasileiras abertas entre 2003 e 2013.

**Fonte:** Departamento de África (Mello 2019) e Ministério das Relações Exteriores (Brasil 2020b). Elaboração própria.

Na Figura 1, destacam-se os 18 países africanos com embaixadas brasileiras abertas até 2002 e os 19 países africanos com embaixadas brasileiras abertas entre 2003 e 2013, totalizando 37 países africanos com embaixadas brasileiras em 2013. Ressalta-se que os esforços diplomáticos brasileiros também foram, de certa forma, retribuídos por países africanos. Em 2013, das 34 embaixadas de países africanos existentes em Brasília, 18 haviam sido implementadas desde 2003, tornando-a a capital com mais representações diplomáticas africanas na América Latina (Pinto 2013, 59). Os dados das embaixadas brasileiras abertas entre 2003 e 2013 estão consolidados no quadro abaixo.

<sup>7</sup> Os países africanos com embaixadas brasileiras abertas até 2002 são: África do Sul, Angola, Argélia, Cabo Verde, Costa do Marfim, Egito, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Líbia, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, Senegal, Tunísia e Zimbábue (Brasil 2020b).

**Quadro 1: Abertura de Embaixadas Brasileiras na África (2003-2013)<sup>8</sup>**

Ordem de Abertura	Embaixada	País	Data do Decreto de Criação	Data de Abertura
1	São Tomé	São Tomé e Príncipe	18/03/2003	17/07/2003
2	laundê	Camarões	10/02/2005	21/04/2005
3	Dar Es Salam	Tanzânia	11/03/2005	16/06/2005
4	Adis Abeba	Etiópia	30/09/2004	20/06/2005
5	Kinshasa	República Democrática do Congo	-	09/10/2005
6	Cotonou	Benin	06/12/2005	26/09/2006
7	Lomé	Togo	22/12/2005	16/11/2006
8	Cartum	Sudão	21/11/2005	04/12/2006
9	Lusaca	Zâmbia	08/05/2006	31/01/2007
10	Malabo	Guiné Equatorial	21/11/2005	01/03/2007
11	Conacri	Guiné	08/05/2006	29/03/2007
12	Gaborone	Botsuana	19/06/2006	12/06/2007
13	Bamako	Mali	11/10/2007	14/07/2008
14	Brazzaville	República do Congo	11/10/2007	22/08/2008
15	Uagadugu	Burkina Faso	11/10/2007	22/10/2008
16	Nouakchott	Mauritânia	11/10/2007	11/05/2010
17	Monróvia	Libéria	10/09/2010	25/02/2011
18	Freetown	Serra Leoa	26/01/2010	30/07/2012
19	Lilongue	Malawi	27/10/2010	06/06/2013

**Fonte:** Departamento de África (Mello 2019); Acesso à Informação (Brasil 2015, 1-5). Elaboração própria.

No Quadro 1, descreve-se a ordem de abertura de embaixadas brasileiras em países africanos. Os dados em relação às datas de abertura das

<sup>8</sup> A data do Decreto de criação da embaixada do Brasil em Kinshasa, República Democrática do Congo, não foi encontrada. Contudo, no site do Ministério das Relações Exteriores está informado que a embaixada brasileira em Kinshasa foi reaberta (ao menos legalmente) em 2004 (Brasil 2019a).

embaixadas foram obtidos em consulta ao Departamento de África (DEAF) do Itamaraty (Mello 2019). As datas do Decreto de criação das embaixadas foram obtidas no portal de Acesso à Informação do Governo Federal (Brasil 2015, 1-5). No Quadro 1, 'Data do Decreto de criação' refere-se à data de publicação do decreto<sup>9</sup> em que o Presidente da República determina a criação de uma embaixada brasileira naquelas específicas cidade e país. Por sua vez, 'Data de Abertura' refere-se à data em que o primeiro diplomata brasileiro credenciado junto ao governo daquele país chegou àquele Estado. Como foi esclarecido pelo Departamento de África (Mello 2019), para o Ministério das Relações Exteriores uma embaixada brasileira estará politicamente aberta com a chegada do primeiro embaixador ou encarregado ao país, independente do dia da semana ou da instalação física da embaixada. Percebe-se que há diferença entre a data do decreto de criação e a data de abertura da Embaixada. Isso pode ser explicado, dentre outras razões, pelos trâmites legais e diplomáticos necessários para a abertura de uma embaixada brasileira em outro país (Mello 2019).

Como explicitado anteriormente, as embaixadas listadas no Quadro 1 foram as 19 embaixadas brasileiras abertas na África entre 2003-2013. É importante notar, como bem ressaltado por Costa Filho (2018, 85), que as três embaixadas em países africanos abertas durante o governo Dilma (2011-2016) haviam sido criadas, por decreto, durante o governo Lula (2003-2010), o que ressalta novamente a maior timidez da política exterior de Dilma Rousseff em relação a de seu antecessor.

## Relações comerciais Brasil-África entre 1997-2019

Analisam-se brevemente, nesta seção, as relações comerciais entre Brasil e África de 1997 a 2019, período em que os dados do Ministério da Economia (Brasil 2020a) sobre comércio internacional estão disponíveis. Nesse sentido, Souza e Souza (2019, 120-137), em estudo recente, apresentaram análise econômica aprofundada das variações no comércio Brasil-África de 1997 a 2018 e estabeleceram uma possível correlação entre a variação do preço das *commodities* e o valor exportado pelo Brasil ao continente, além de analisarem detalhadamente os produtos comercializados e o volume das exportações no período.

9 Lista completa dos decretos de criação de embaixadas brasileiras entre 2000 e 2015 pode ser encontrada na seguinte referência: (Brasil 2015, 1-5).

Por sua vez, Seabra (2014, 79-80) sugeriu que o forte movimento diplomático brasileiro para os países africanos, simbolizado pela abertura de embaixadas brasileiras na África, pode ser visto sob outra perspectiva: a dos benefícios econômicos vindos da aproximação entre Brasil e África<sup>10</sup>. De fato, pelos dados do Ministério da Economia (Brasil 2020a), nota-se que houve uma variação positiva (por mais que inconstante) das relações comerciais do Brasil com países africanos ao longo dos últimos 20 anos. Os valores do comércio Brasil-África entre os anos de 1997 e 2019 estão consolidados no gráfico abaixo.

**Gráfico 1: Comércio Brasil-África entre 1997-2019 (FOB US\$ Bilhões)<sup>11</sup>**



**Fonte:** Ministério da Economia (Brasil 2020a). Elaboração própria.

Pelos dados do Gráfico 1, verifica-se que houve uma variação expressiva entre 1997 e 2019 do comércio do Brasil com países africanos. Considerando primeiro as importações brasileiras, percebe-se que saíram de um

<sup>10</sup> Seabra (2014, 79-80) e Veiga (2013, 5-9) também definiram como outro motivo da aproximação do Brasil com os países africanos o potencial de expansão de empresas brasileiras na região. Contudo, essa abordagem não será analisada nesse artigo.

<sup>11</sup> Valores correntes, isto é, não atualizados pela inflação do período.

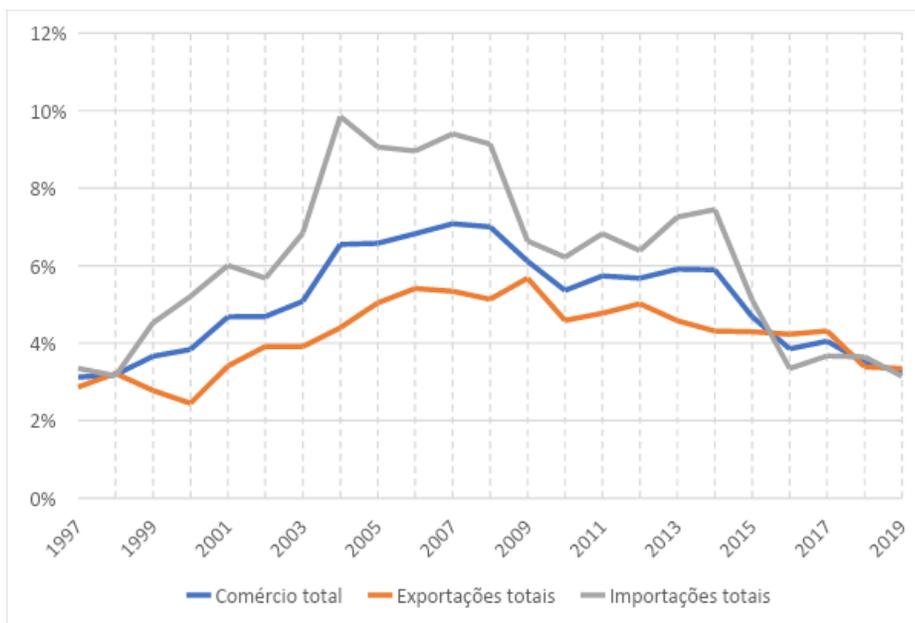
patamar muito baixo, de 1,8 bilhão de dólares em 1998<sup>12</sup>, para seu nível máximo em 2013, de 17,4 bilhões de dólares, correspondendo a um aumento de 957% no período (em valores nominais). Contudo, a recessão econômica brasileira iniciada no segundo trimestre de 2014 derrubou consideravelmente o valor das importações do Brasil daquele continente, que em 2016 atingiram patamar próximo ao registrado em 2004 (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2019; Brasil 2020a).

Lógica semelhante se aplica às exportações brasileiras que em 1999 estavam em 1,3 bilhão de dólares e que cresceram continuamente até 2011 – quando atingiram o valor máximo de 12,2 bilhões de dólares – o que corresponde a um aumento de 917% no período (em valores nominais). Depois daquele ano houve uma redução expressiva das exportações até 2019, não havendo recuperação dos níveis anteriores de exportação para os países africanos (Brasil 2020a).

Mesmo com todas as variações nesse período, o saldo comercial entre Brasil e África foi deficitário na maior parte dos anos analisados. Entre 1997 e 2015, apenas por um breve período – em 2009 – o Brasil teve leve superávit comercial. A partir de 2016, o país passou a ter superávit comercial expressivo, contudo isso se deve mais à forte queda das importações brasileiras da África do que ao aumento das exportações do Brasil para o continente (Brasil 2020a).

---

12 Como exemplificação das variações ocorridas no comércio exterior, o Embaixador José Vicente de Sá Pimentel (2000, 10) atribuiu o aumento de cerca de 22% das importações brasileiras de 1998 a 1999 à compra de petróleo da Argélia e da Nigéria. Por outro lado, relacionou a queda de aproximadamente 19% das exportações brasileiras para países africanos à redução das vendas de açúcar.

**Gráfico 2: Participação da África no comércio exterior brasileiro (%)**

**Fonte:** Ministério da Economia (Brasil 2020a). Elaboração própria.

Já pelo Gráfico 2, pode-se compreender, em análise semelhante à feita por Souza e Souza (2019, 127-128), acerca da importância do comércio com a África para a balança comercial brasileira. Considera-se no Gráfico 2 a participação percentual dos países africanos no comércio com o Brasil sob três perspectivas: do comércio exterior total brasileiro; das exportações totais; e das importações totais.

Em relação às exportações totais brasileiras, percebe-se que os países africanos registraram uma participação relativamente tímida ao longo de todo o período analisado, variando de 2,44% em 2000 para o ápice de 5,68% em 2009 e retornando em 2019 para patamares percentuais de exportação próximos aos observados nos anos 1990. Por sua vez, registrou-se maior variação da participação africana nas importações brasileiras, que aumentaram de 3,16% em 1998 para 9,85% em 2004, caindo gradualmente até 3,15% em 2019. Já a participação africana no comércio exterior brasileiro total se comportou de maneira intermediária, variando de 3,1% em 1997 para 7,1% em 2007 e regredindo para 3,3% em 2019 (Brasil 2020a).

Conforme ponderado por Souza e Souza (2019, 128), as óticas apresentadas no Gráfico 1 (valor do comércio Brasil-África) e no Gráfico 2 (participação percentual africana no comércio exterior brasileiro) permitem chegar a conclusões alternativas – em valor e porcentagem – da importância do comércio Brasil-África ao longo do período analisado (Souza e Souza 2019, 128). Por exemplo, considerando-se a participação percentual, o ano mais importante da África nas exportações brasileiras foi 2011 (conforme Gráfico 1), enquanto que ao se considerar o valor exportado, o ano mais importante da África nas exportações brasileiras foi 2009 (conforme Gráfico 2). De qualquer maneira, observa-se que a importância da África para as exportações do Brasil culminou entre 2009 e 2011.

Nota-se que o comércio entre Brasil e África teve considerável variação no período analisado. Houve grande aumento nos fluxos comerciais a partir do final dos anos 1990, mas a importância alcançada por esse comércio foi reduzida em anos recentes. Dito isso, cabe buscar entender se o maior interesse diplomático brasileiro pela África, tratado na seção 2, pode ter impactado no aumento do comércio Brasil-África registrado na década de 2000.

## Correlação entre abertura de embaixadas e exportações brasileiras

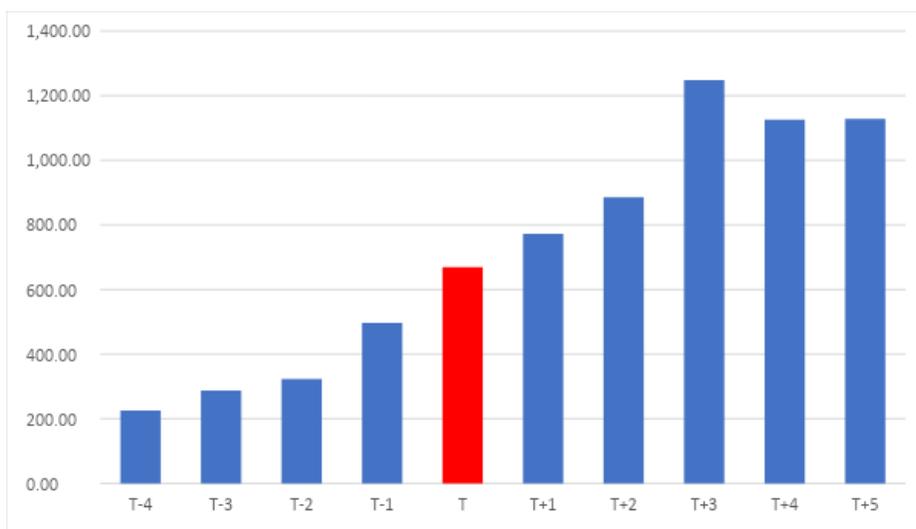
Nesta seção, combinam-se os dados apresentados na seção 2, sobre a criação de embaixadas brasileiras em países africanos, e na seção 3, sobre as variações do comércio Brasil-África. Objetiva-se estabelecer se há alguma correlação entre a abertura de embaixadas brasileiras em países da África e a variação do comércio do Brasil – com foco nas exportações, elemento de maior importância para os interesses comerciais pátrios – com esses países.

Com objetivo semelhante, o Relatório nffl 16/2016 do Senado Federal tentou estabelecer uma correlação entre a abertura de embaixadas do Brasil com o desempenho das exportações brasileiras e com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, com foco para o período entre 2003 e 2015. O Relatório considerou todas as embaixadas brasileiras existentes e destacou as embaixadas abertas em todo mundo a partir de 2003. Contudo, os resultados obtidos foram pouco conclusivos, encontrando pouca ou nenhuma correlação entre as variáveis, e também considerou outras embaixadas além daquelas abertas na África (Brasil 2016, 35-43). Propõe-se então uma metodologia alternativa à utilizada por esse relatório, considerando somente as

embaixadas brasileiras abertas na África entre 2003 e 2013 e com foco nas exportações brasileiras para tais países.

Portanto, todos os dados apresentados nos gráficos desta seção são referentes aos 19 países onde foram abertas embaixadas brasileiras entre 2003 e 2013 (como mostrado no Quadro 1). No Gráfico 3, apresentado abaixo, associam-se os dados apresentados anteriormente e relacionam-se os anos de abertura das embaixadas brasileiras em países africanos com a variação das exportações do Brasil. Em seguida, explica-se a metodologia da análise e interpreta-se os resultados obtidos.

### Gráfico 3: Exportações brasileiras agregadas para os 19 países analisados (FOB US\$ Milhões)



**Legenda:** Vermelho - período no qual embaixadas brasileiras foram abertas nos países analisados.

**Fonte:** Departamento de África (Mello 2019); Ministério da Economia (Brasil 2020a).  
Elaboração própria.

No Gráfico 3, define-se, no eixo vertical, o valor agregado das exportações brasileiras para os 19 países africanos em que o Brasil criou embaixadas entre 2003 e 2013. Já no eixo horizontal, definem-se os períodos analisados em relação ao ano de abertura das embaixadas brasileiras. O marco temporal 'T' representa o ano em que o Brasil abriu uma embaixada em um país africano e serve como referencial para os outros anos de análise, abarcando-se

quatro anos antes e cinco anos depois do ano de abertura, totalizando assim 10 anos de análise.

Consideremos, por exemplo, as exportações brasileiras para São Tomé e Príncipe. 'T', nesse caso, é o ano de 2003 (vide Quadro 1). 'T-1' se refere ao ano de 2002, enquanto 'T+1' representa 2004. A mesma lógica se repete para os anos anteriores e posteriores. O período considerado para esse país, então, é 1999-2008. Para cada país analisado, os períodos considerados são diferentes, dado que se baseia no ano de abertura da embaixada brasileira naquele território. Os valores das exportações brasileiras para os 19 países analisados foram agregados nesses períodos – de 'T-4' a 'T+5' – de forma a permitir uma análise geral dos dados.

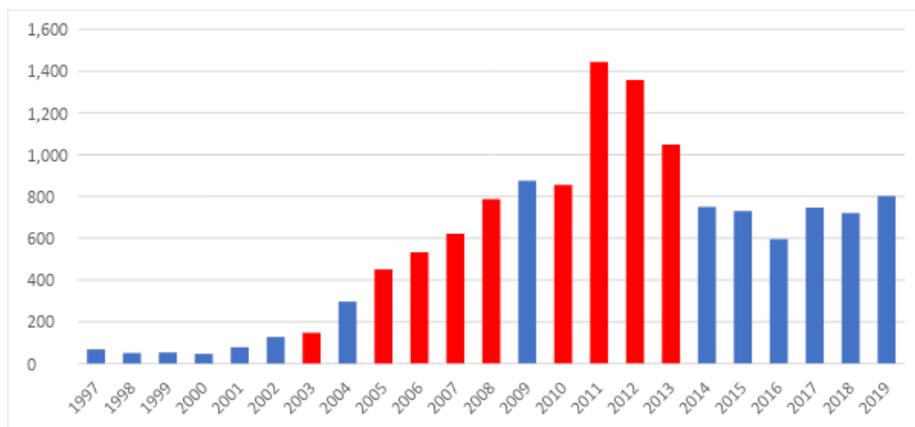
O objetivo com este gráfico não é avaliar o valor absoluto das exportações em si, mas a variação que houve antes e depois da abertura das embaixadas brasileiras nos países analisados. Como as embaixadas foram criadas em anos diferentes, normalizar o ano de abertura – 'T' – foi a solução encontrada para permitir a comparação entre os países de maneira mais clara. Essa análise também permite concentrar-se somente na variação ocorrida e não no ano em que ela ocorreu (só em relação ao ano de abertura da embaixada). Além disso, a utilização dos anos de abertura das embaixadas – ao contrário do ano do decreto de criação (vide Quadro 1) – permite analisar efetivamente quando os trabalhos diplomáticos da embaixada se iniciaram e se há alguma correlação entre esse fato e a variação de exportações brasileiras. Considerar o ano do decreto de criação (mais facilmente obtido) criaria um viés na análise, pois, como ressaltado na seção 2, as datas de criação e de abertura das embaixadas diferem entre si (ocorrendo em anos diferentes, na maioria dos casos).

Percebe-se que houve uma tendência de aumento das exportações brasileiras para os países analisados depois de 'T', se comparado com os valores dos anos anteriores. O valor exportado pelo Brasil aumentou de 224,9 milhões em 'T-4' para 1.248,5 milhões em 'T+3', seguido por leve redução para 1.127,8 milhões em 'T+5'. Portanto, de maneira agregada, as exportações brasileiras para os países analisados aumentaram após o ano de abertura das embaixadas do Brasil naqueles Estados.

Contudo, aqui deve-se ter cautela para não tirar conclusões precipitadas. Há correlação entre os anos que sucedem a abertura das embaixadas brasileiras – principalmente os três primeiros anos – e o aumento das exportações do Brasil para esses países. No entanto, não é possível garantir, segundo os dados do Gráfico 3, se esse aumento se deve à abertura da embaixada – e as consequentes facilitações na comunicação e na promoção comercial – ou a outros fatores exógenos (como a variação do preço das *commodities*, a

mudança do valor do Real brasileiro em relação ao Dólar estadunidense etc.). Pelo Gráfico 4, apresentado abaixo, objetiva-se deixar essa análise mais clara.

**Gráfico 4: Exportações brasileiras agregadas para os 19 países analisados (1997-2019) (FOB US\$ Milhões)<sup>13</sup>**



**Legenda:** Vermelho – ano no qual uma ou mais embaixada brasileira foi aberta nos 19 países analisados.

**Fonte:** Departamento de África (Mello 2019); Ministério da Economia (Brasil 2020a).  
Elaboração própria.

No Gráfico 4, apresenta-se os valores agregados das exportações brasileiras para os 19 países analisados. Contudo, diferente do que foi feito no Gráfico 3, a representação temporal dos dados é linear, começando em 1997 e terminando em 2019.

Esse gráfico permite melhor analisar se há alguma coincidência temporal que esteja associada à frequente correlação da abertura de embaixadas brasileiras com o aumento das exportações para aqueles países nos anos seguintes. Nota-se que houve um aumento das exportações brasileiras agregadas para esses países de 46,1 milhões em 2000 a 1.443,2 milhões em 2011, configurando um aumento de 2.027,4% ao longo do período analisado.

Assim como explicitado pela análise do Quadro 1, observa-se que há uma concentração de abertura de embaixadas entre os anos de 2005 a

<sup>13</sup> Vide Quadro 1, as embaixadas brasileiras abertas em cada ano foram: 2003 – São Tomé; 2005 – Iauendê, Dar Es Salam, Adis Abeba, Kinshasa; 2006 – Cotonou, Lomé, Cartum; 2007 – Lusaca, Malabo, Conacri, Gaborone; 2008 – Bamako, Brazzaville, Uagadugu; 2010 – Nouakchott; 2011 – Monróvia; 2012 – Freetown; 2013 – Lilongue.

2008, nos quais 14 das 19 embaixadas foram abertas. Como as exportações brasileiras para esses países aumentaram entre 2000 e 2011, então não surpreende que os anos após a abertura da maioria das embaixadas brasileiras foram marcados pelo aumento das exportações do Brasil para esses países, visto que já existia uma tendência geral das exportações nesse sentido desde o ano 2000.

Observa-se que há 4 países – Botsuana, Libéria, Malawi e Serra Leoa – em que não há correlação clara entre os anos que sucedem a abertura das embaixadas brasileiras e o aumento das exportações do Brasil para esses países. Nestes casos, os anos após a criação das embaixadas em geral não coincidiram com o período de aumento das exportações do Brasil observado entre 2000 e 2011<sup>14</sup>.

Portanto, há frequente correlação entre os anos após a criação das embaixadas e o aumento das exportações brasileiras. Contudo, essa tendência de aumento já era observada em anos anteriores às aberturas. Não é possível, então, usar com confiança essa correlação como elemento causal que associe a criação de embaixadas brasileiras em países africanos ao aumento das exportações do Brasil. Esse aumento foi, possivelmente, causado por outros fatores exógenos existentes (como já explicitado).

Por fim, ressalta-se que a importância das embaixadas brasileiras no exterior não pode ser reduzida à sua contribuição – ou não – para o aumento das exportações brasileiras aos países onde estão localizadas. Embaixadas possuem importância estratégica na dinâmica internacional e sua função não deve ser simplificada ao seu possível papel econômico. Como definido pelo Ministério das Relações Exteriores, manter uma vasta rede de embaixadas e consulados brasileiros “é imprescindível para permitir a execução adequada da política externa, assegurando a participação brasileira nos principais temas da agenda internacional” (Brasil 2019b, 1). A promoção do comércio exterior é somente uma das diversas funções da rede consular (Brasil 2019b).

Como ressaltado por Gallaga, “estabelecer ou manter uma embaixada é um sinal claro para o governo anfitrião de um compromisso com o aprofundamento das relações [...] bilaterais” (Gallaga 2013, 1, tradução nossa). Ademais, embaixadas permitem aos representantes diplomáticos do Estado terem contato pessoal com o contexto sociocultural e administrativo do outro país, além de promover os interesses políticos, econômicos, científicos e culturais do país representado (Gallaga 2013, 1; Charleaux 2018, 1).

---

14 Essas embaixadas foram criadas em 2007 (Botsuana), 2011 (Liberia), 2012 (Serra Leoa) e 2013 (Malawi).

Nesse sentido, o Relatório n.º 16/2016 do Senado Federal recomendou ao Ministério das Relações Exteriores, em suas conclusões, que revisasse a “alocação de infraestrutura diplomática ao redor do mundo, privilegiando a localização em países do sul e norte que têm a maior chance de gerar dividendos econômicos e políticos para o Brasil” (Brasil 2016, 83-84). Contudo, conforme afirmado pelo autor do Relatório, o economista Humberto Lau dares, “[d]izer que uma embaixada não é necessária, com base apenas em avaliações de critérios econômicos, é uma besteira” (Charleaux 2018, 1), mas que seria certamente necessário medir o desempenho de uma embaixada em todas as funções que lhe são atribuídas.

Ponderou-se no Relatório que não foi feita uma investigação aprofundada de elementos políticos e geopolíticos sobre a abertura de novas embaixadas. Ademais, concluiu-se que “o número de postos diplomáticos de um país parece que responde a critérios idiossincráticos – talvez políticos ou históricos – que não necessariamente refletem na dinâmica da economia global” (Brasil 2016, 42). Portanto, uma análise de fatores puramente econômicos não é suficiente para compreender todos os elementos da importância de embaixadas para os interesses pátrios.

## Conclusão

A mudança nos objetivos da política externa brasileira e os esforços diplomáticos sem precedentes do Brasil para sua relação com países africanos – principalmente durante o governo Lula – foram as razões da abertura de 19 embaixadas brasileiras na África entre 2003 e 2013, mais que dobrando o número de embaixadas do Brasil no continente. Esse período de engajamento diplomático ocorreu concomitantemente ao aumento do comércio exterior brasileiro com países africanos a partir dos anos 1990, que atingiu seu pico ao longo da década seguinte. Contudo, em anos recentes os fluxos comerciais entre Brasil e África retornaram a patamares inferiores, tanto em valor quanto em porcentagem.

Estes dados foram combinados para permitir a seguinte análise: há uma correlação entre a abertura de embaixadas brasileiras em países africanos e a variação das exportações do Brasil para esses países? Pela avaliação dos dados obtidos, pôde-se constatar que há alguma correlação, mas não se pode atribuir com confiança uma causalidade entre o aumento das exportações brasileiras e o estabelecimento das missões diplomáticas brasileiras nesses países, ao mesmo tempo, não se pode negar esta correlação. Ressalta-se

que a análise das relações diplomáticas e econômicas entre Brasil e África feita neste artigo não exaure os elementos necessários para avaliar a possível importância política e econômica de uma embaixada.

Sob ótica alternativa, infere-se outra possível análise dos dados apresentados: a criação de embaixadas brasileiras em países africanos poderia ser motivada por um aumento já existente das exportações do Brasil para aqueles países? Ou seja, o que levaria a abertura de uma embaixada em um país seria o já existente aumento do comércio? Análise mais aprofundada seria necessária para responder essa hipótese.

Ademais, conforme concluído por Souza e Souza (2019, 135-137), a variação nos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil para a África explicaria parcela significativa da variação do valor exportado pelo Brasil e de sua diferença com relação ao volume exportado. Dessa forma, como ressaltado na seção 4, há outros elementos que podem ter impactado no aumento das exportações do Brasil para a África além da abertura de embaixadas brasileiras na região.

Por fim, a quantidade reduzida de produções acadêmicas atualizadas sobre as relações econômicas entre Brasil e África é um fator que dificulta a pesquisa sobre o tema. São necessários mais artigos, como o escrito pelo Embaixador José Vicente de Sá Pimentel (2000, 5-23) e o publicado por Souza e Souza (2019, 119-137) que analisem as variações do comércio Brasil-África período a período e que estabeleçam prováveis causas para as variações observadas. Dessa forma, conclusões sobre o comércio Brasil-África possuirão bases mais sólidas para se fundamentar.

## REFERÊNCIAS

- Brasil. 2015. “Informações a respeito da abertura de Embaixadas brasileiras na África - Pedido 092000008.” *Controladoria-Geral da União*. Acesso à Informação. Publicado em Dezembro 16, 2015. <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0ce9cf8fe&ID=442762&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Relatório Política Externa.” *Senado Federal*, Relatório nº 16, 2016: 1-84. <http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?3&cod-col=54&data1=2016-01-01&data2=2016-12-31>.

- \_\_\_\_\_. 2019a. “República Democrática do Congo.” *Ministério das Relações Exteriores*. Acessado em Julho 2, 2019. [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4956&Itemid=478&cod\\_pais=COD&tipo=ficha\\_pais](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4956&Itemid=478&cod_pais=COD&tipo=ficha_pais).
- \_\_\_\_\_. 2019b. “O Itamaraty e as carreiras do Serviço Exterior.” *Ministério das Relações Exteriores*. Acessado em Julho 17, 2019. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/perguntas-frequentes-artigos/19363-o-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-as-carreiras-do-servico-externo#I.8>.
- \_\_\_\_\_. 2020a. “Exportação e Importação Geral.” *Ministério da Economia*. Comex Stat. Acessado em Junho 9, 2020. <http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/series-historicas>.
- \_\_\_\_\_. 2020b. “Representações do Brasil no Mundo.” *Ministério das Relações Exteriores*. Acessado em Julho 8, 2020. <http://www.portal-consular.itamaraty.gov.br/representacoes-do-brasil-no-mundo>.
- Charleaux, João Paulo. 2018. “Embaixadas pelo mundo: por que mantê-las? Por que fechá-las?” *Nexo*, Novembro 8, 2018. <https://www.nexo-jornal.com.br/expresso/2018/11/08/Embaixadas-pelo-mundo-porque-mant%C3%AA-las-Por-que-fech%C3%A1-las>.
- Cook, Melissa. 2013. “Oportunidades do Brasil na África: a visão de uma consultora.” *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no. 116: 46-55. [http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/rbce\\_sobre.asp](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/rbce_sobre.asp).
- Costa Filho, José Joaquim Gomes da. 2018. “Ideological Repertoires of the Brazilian Foreign Policy toward Africa across three presidential administrations (1995-2016): from realism to south-south solidarity, and back.” *Caderno de Política Exterior* 4, no. 7: 79-121. <http://funag.gov.br/biblioteca/download/cadernos-de-politica-externo-n-7.pdf>.
- Gallaga, Moira G. 2013. “Do We Still Need Embassies?” *The Diplomat*, Setembro 4, 2013. <https://thediplomat.com/2013/09/do-we-still-need-embassies/>.
- Mello, Fernando Figueira de. 2019. “Abertura de Embaixadas Brasileiras na África [consulta de dados].” *Ministério das Relações Exteriores*. Departamento de África (DIAF). Mensagem recebida por guidebarros26@gmail.com em Junho 29, 2019.
- Pereira, Analúcia Danilevicz. 2020. “As Relações Brasil-África: do Nexo Escravista à Construção de Parcerias Estratégicas”. *Revista Brasileira de Estudos Africanos* 5, no. 9: 11-32. <https://doi.org/10.22456/2448-3923.107950>.

- Pimentel, José Vicente de Sá. 2000. "Relações entre o Brasil e a África sub-saária." *Revista Brasileira de Política Internacional* 43, no. 1: 5-23. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292000000100001>.
- Pinto, Paulo Cordeiro de Andrade. 2013. "Brasil-África: relações privilegiadas." *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no. 116: 56-63. [http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/rbce\\_sobre.asp](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/rbce_sobre.asp).
- Rizzi, Kamilla Raquel. 2016. "Relações Brasil-PALOP: 40 anos de Cooperação para o Desenvolvimento no Atlântico Sul (1974/75-2015)." *Revista Brasileira de Estudos Africanos*. 1, no. 1: 143-167. <https://doi.org/10.22456/2448-3923.59492>.
- Seabra, Pedro. 2014. "A harder edge: reframing Brazil's power relation with Africa." *Revista Brasileira de Política Internacional* 57, no. 1: 77-97. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400105>.
- Souza, Guilherme de Castro e Guilherme Gomes de Barros de Souza. 2019. "Comércio Brasil-África: uma perspectiva da exportação de commodities." *O Eco da Graduação* 4, no. 2: 119-140. <http://ecodagraduacao.com.br/index.php/ecodagraduacao/article/view/83>.
- The Economist*. 2019a. "Africa is attracting even more interest from powers elsewhere – A sub-Saharan seduction." *The Economist*, Março 7, 2019. <https://www.economist.com/briefing/2019/03/07/africa-is-attracting-ever-more-interest-from-powers-elsewhere>.
- The Economist*. 2019b. "The new scramble for Africa." *The Economist*, Março 7, 2019. <https://www.economist.com/leaders/2019/03/07/the-new-scramble-for-africa>.
- Veiga, Pedro da Motta. 2013. "A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação." *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no. 116: 4-19. [http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/rbce\\_sobre.asp](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/rbce_sobre.asp).
- Veiga, Pedro da Motta, Sandra Polónia Rios. 2014. "Relações Brasil/África: comércio e política comercial." *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento*, Textos CINDES 40, Dezembro, 2014. [http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com\\_jdownloads&view=view-category&catid=7](http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&view=view-category&catid=7).
- Vilela, Elaine, Pedro Neiva. 2011. "Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes." *Revista Brasileira de Política Internacional* 54, no. 2: 70-96. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292011000200004>.

## RESUMO

Neste artigo, analisa-se se há uma correlação entre a abertura de embaixadas brasileiras em países africanos e o aumento das exportações do Brasil para esses países. A mudança nos objetivos da política externa brasileira e os esforços diplomáticos do Brasil para aprofundar a sua relação externa com países africanos foram a razão da abertura de 19 embaixadas brasileiras na África entre 2003 e 2013, mais que dobrando o número de embaixadas do Brasil no continente. Nesse mesmo período, ocorreu um considerável aumento dos fluxos comerciais entre Brasil e África, tanto em relação ao valor comercializado quanto à participação percentual africana no comércio exterior brasileiro. Contudo, após 2011, houve retrocesso a patamares inferiores de comércio. Pôde-se constatar que há alguma correlação entre a abertura de embaixadas e o aumento das exportações brasileiras, mas não se pode estabelecer com confiança uma causalidade entre o aumento das exportações brasileiras e o estabelecimento das missões diplomáticas do Brasil nesses países. A análise das relações diplomáticas e econômicas entre Brasil e África feita neste artigo não exaure os elementos necessários para avaliar a possível importância política e econômica de uma embaixada.

## PALAVRAS-CHAVE:

Relações Brasil-África. Comércio Exterior. Embaixadas.

*Recebido em 28 de julho de 2020  
Aceito em 20 de fevereiro de 2021*