



ENAP

A Imagem Racial Internacionalmente Projetada:

A política externa entre o Brasil
e o continente africano
(2003-2016)

| Camille Amorim



POLICY PAPERS
POLICY PAPERS
POLICY PAPERS

A Imagem Racial Internacionalmente Projetada:

A política externa entre o Brasil
e o continente africano
(2003-2016)

| Camille Amorim

**Fundação Escola Nacional de Administração
Pública**

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica

Adriana Braga

Renata Mourão

Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Oscar Soler

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

A524i Amorim, Camille

A imagem racial internacionalmente projetada: a política externa entre o Brasil e o continente africano (2003-2016) / Camille Amorim. -- Brasília: Enap, 2024.

35 p. : il. -- (Policy Paper- 2; Coleção: Cátedras 2024)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Política Externa. 2. Igualdade Racial. 3. Relações Internacionais. 4. Brasil.
5. Continente Africano. I. Título. II. Amorim, Camille

CDD 327.10981

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

SUMÁRIO

- 04** Editorial – Cátedras 2023
- 05** Mini-bio da Autora
- 06** Resumo Executivo
- 07** Evidências para a Prática
- 08** Introdução
- 09** A Questão Racial na Política Externa Brasileira: Contexto Político e Social
- 14** Codificando a Comunicação Diplomática sobre as Relações entre o Brasil e o Continente Africano entre 2003 e 2016
- 28** Conclusão e Recomendações
- 31** Referências Bibliográficas

EDITORIAL – CÁTEDRAS 2023

O **Programa Cátedras Brasil** é um programa de fomento de pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), coordenado pela Coordenação-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos (DAE), que busca fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas com vistas à construção de novos paradigmas de gestão pública e à reflexão dos desafios de transformação do Estado Brasileiro.

Em 2023, com a chegada de um novo governo e de uma nova gestão na Enap, lançamos um edital do Programa Cátedras Brasil no qual selecionamos projetos em dez áreas temáticas, os quais buscam dar respostas às necessidades de mudanças e de reconstrução de políticas públicas fundamentais para redução de desigualdades da sociedade brasileira e da retomada do papel do Estado para o desenvolvimento sustentável.

A partir desse edital, buscamos trazer duas inovações no âmbito do Programa, quais sejam: i) pesquisas de seis meses capazes de subsidiar com informações e evidências os tomadores de decisão e os gestores públicos envolvidos com as temáticas estudadas; ii) publicação no formato de policy paper, uma publicação mais direta e concisa, a qual tem como principal objetivo o estabelecimento de recomendações para aqueles interessados naquele problema da sociedade.

Ressaltamos que um dos propósitos do Programa Cátedras Brasil consiste em fomentar o elo entre a academia e a comunidade de praticantes (gestores públicos) com vistas à construção coletiva de soluções aos problemas públicos. Essa iniciativa procura absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão, à administração e às políticas públicas com o objetivo de agregar valor às atividades de produção e de disseminação de conhecimento aplicado de modo a conceber propostas de soluções para problemas políticos, econômicos, ambientais e sociais.

Em síntese, as pesquisas realizadas no contexto do Edital nº 50/2023 do Programa Cátedras Brasil e apresentadas nesta série de Policy Papers visam ofertar evidências, caminhos e reflexões para se pensar a melhoria e o fortalecimento da administração pública brasileira com vistas à construção de um país mais inclusivo e socialmente justo.

Desejamos a todos e a todas uma ótima leitura!

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Altos Estudos (DAE)

Rafael Viana

Coordenador-Geral de Pesquisa (CGP).

MINI-BIO DA AUTORA

CAMILLE AMORIM

A autora é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Contato: Camille.amorim@gmail.com

RESUMO EXECUTIVO

O objetivo central deste trabalho foi compreender as nuances racializadas da política externa brasileira para o continente africano no período de 2003 a 2016. Esse eixo de relacionamento foi maximizado de diversas formas naquele momento e, com o início do terceiro mandato de Lula da Silva, em 2023, foi listado como uma das estratégias políticas a ser reconstruída após a retração experimentada nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Mediante o interesse do governo em retomar esse relacionamento, o Brasil, com sua posição de segunda maior população negra do mundo – a maior fora do continente africano – precisa refletir se a imagem que apresenta perante a comunidade internacional abrange essa característica na proporção devida.

Este trabalho decorre da análise de uma série de comunicações diplomáticas estabelecidas entre o Itamaraty, as representações do Brasil no continente africano e outros atores do Executivo. Dessa leitura, foram estabelecidos códigos interpretativos convertidos em três tópicos: i. identidade brasileira internacional; ii. eixos de relacionamento via atuação empresarial e cooperação técnica e iii. caráter internacional e doméstico dos atores envolvidos na formulação e na implementação da política externa.

A análise revela a necessidade de compreender como diferentes atores domésticos moldam a narrativa internacional do país em torno da questão racial brasileira e das relações com o continente africano. De igual maneira, destaca-se a importância da coordenação interministerial, sobretudo pautada no protagonismo da Igualdade Racial, para promover uma política externa mais democrática e participativa.

Deste esforço de pesquisa, emergem lições cruciais com vistas a oferecer recomendações à administração pública no sentido de reconstruir as relações com o continente africano. Destaca-se a necessidade da promoção ativa em órgãos estratégicos, eventos e conferências que conectem relações de Sul Global, Raça, Diáspora Africana e as relações Brasil-África. Enfatizamos que a retomada do engajamento internacional deve buscar representatividade em diversos níveis da burocracia e do processo decisório, enquanto o Estado atua como regulador de atores empresariais envolvidos nesse eixo de projeção. Adicionalmente, ressaltamos a importância de abrir setores específicos com enfoque na agenda racial em representações estratégicas e fornecer capacitações e letramento racial para funcionários públicos envolvidos nas relações exteriores, sobretudo a diplomacia. O objetivo final é garantir que a representação brasileira no cenário internacional seja um veículo eficaz de combate ao racismo, reduzindo nuances burocráticas elitizadas e promovendo uma imagem mais inclusiva e alinhada com a identidade negra brasileira.



EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA

- Considera-se que a pasta de Igualdade Racial deve estar diretamente imersa na formulação da política externa para o continente africano, através de maior sinergia com o MRE e engajando atores com mandato e sem mandato formal.
- Ressalta-se a importância de a diplomacia presidencial mobilizar diretamente as questões raciais no que se refere às relações entre o Brasil e o continente africano.
- A concepção da projeção internacional do país precisa reconhecer o caráter contemporâneo da complexidade das relações entre o Brasil e o continente. Não é possível, ainda, considerar como garantida a influência brasileira neste eixo estratégico.
- É necessário prestar atenção às contradições sociais na atuação internacional brasileira. Valores de solidariedade e simetria presentes na cooperação sul-sul precisam transbordar para a atuação empresarial. O Estado, por meio da diplomacia e outras pastas do Executivo, deve atuar como regulador e promotor de diretrizes éticas para a projeção internacional do setor privado.
- São necessárias medidas concretas de letramento racial mediante capacitações do aparelho burocrático envolvido na formulação de política externa e promoção de representatividade negra. O objetivo desta iniciativa é a sensibilização para questões de representatividade e a eliminação do racismo.

O intuito desta pesquisa foi a compreensão das nuances raciais impressas na política externa brasileira para o continente africano entre os anos de 2003 e 2016. A importância desta investigação reside no fato de o Brasil ser a maior população negra fora do continente africano, a segunda maior população negra do mundo - apenas atrás da Nigéria. A magnitude do que representa o legado africano para o Brasil, por si, já é suficiente para justificar a importância de se discutir esta temática. Soma-se a esse fato, a existência de vontade política do chefe do Executivo brasileiro, empossado em 2023, para reorientar a política externa para o Sul Global.¹

Para desenvolvimento da pesquisa, foram utilizadas comunicações diplomáticas entre a sede do Itamaraty, em Brasília, e as representações brasileiras no continente africano durante o período de acordo com catalogação ostensiva via *intradocs*. A série é composta por telegramas, despachos telegráficos, circulares e outros processos de comunicação interna entre diplomatas, que são servidores públicos envolvidos nas relações entre o país e o continente africano². A leitura dos documentos reforça a importância do continente africano para aspectos mais amplos da política externa brasileira. Na seção Diagnóstico, discutimos um pouco mais da problemática aqui empreendida, situando-a historicamente. Na sequência, adentramos na discussão da documentação a partir da codificação interpretativa dos documentos. E, por fim, trazemos as considerações finais que pautam as recomendações para o momento atual de fortalecimento das políticas de igualdade racial e de retomada das relações com o Sul Global, na qual se insere a projeção para o continente africano.

¹ Agradecemos à Carolina da Cunha Rocha Rocha e ao Rafael Rocha Viana pela atuação como pareceristas no âmbito desta pesquisa.

² Cabe mencionar que não foi objeto deste estudo uma catalogação dos cargos e da hierarquia destes funcionários da diplomacia brasileira. No entanto, salientamos que como é de esperar de um corpo diplomático, essas pessoas, independente do cargo que ocupam, são o rosto do Brasil para o interlocutor externo, representando o governo, o Estado, mas também a identidade – o conjunto biográfico que compõe o que entendemos como país.

Discutir sobre a face africana da política externa significa explorar um legado social e cultural decorrente de uma das principais diásporas históricas da África, entendendo que isso transborda para o país em sua contemporaneidade e, consequentemente, impacta o plano estatal e a formulação de políticas públicas. Embora os cálculos não sejam exatos, estima-se a entrada de 4 milhões de escravos entre 1550 e 1855 (Fausto, 2006). No século 16, majoritariamente o ponto de partida eram os portos ao longo do Daomé. Do século 17 em diante, a origem era o sul da costa africana, em especial do Congo e de Angola, através de Cabinda, Benguela e Luanda rumo aos portos de Salvador e Rio de Janeiro (Fausto, 2006). Deste momento, iniciamos a chamada ponte sobre o Atlântico. Apesar deste contexto que pautou a formação do país, apenas no século 21 o Brasil passa a olhar para a África de forma estratégica (Ribeiro, 2020; Saraiva, 2015; Alencastro; Seabra, 2021).

De acordo com Alencastro (2000), a instituição da escravidão negra no Brasil representa um processo de longa duração que exerceu papel fundamental na moldagem do perfil social e econômico do país. A nação brasileira e sua economia têm suas raízes ancoradas nas relações transatlânticas, que se estendem ao território e às contribuições das pessoas africanas, notadamente da região de Angola (Costa e Silva, 2011; Alencastro, 2000). Atualmente, o Brasil abriga a segunda maior população negra do mundo, com mais de 55% de seus habitantes se identificando como pretos e pardos (IBGE, 2022a). Entretanto, essa demografia multifacetada também reflete um cenário de profundas disparidades e desigualdades. No âmbito doméstico, a questão racial se encontra intrinsecamente ligada às desigualdades sociais que permeiam o país. De acordo com o IBGE (2022b), negros, pardos e indígenas enfrentam uma maior vulnerabilidade e sofrem com um acesso desigual a serviços e recursos fundamentais como educação, saúde, moradia, renda e empregos dignos. Além disso, essas parcelas da população estão notavelmente sub-representadas nos âmbitos políticos e parlamentares, perpetuando o *status quo* (IBGE, 2022b).

Para buscar entender a complexidade das relações sociais domésticas para a formulação e a decisão de política externa, a disciplina de Análise de Política Externa (APE) introduz o conceito de “interméstica”, como discutido por Hill (2003) e Carlsnaes (2013), para compreender as forças e fatores que influenciam a atuação internacional de um Estado. Nesse contexto, tanto o panorama histórico quanto as dinâmicas sociais, econômicas e políticas internas desempenham um papel fundamental na determinação de como o Brasil se posicionará perante o cenário internacional. É a burocracia estatal que assume a responsabilidade de preparar a representação

do Estado e de sua bagagem interna, levando em consideração a convergência de interesses e ideias latentes na sociedade.

Nesse contexto, a principal incumbência de representar o Brasil recai sobre o Poder Executivo, sendo diretamente atribuída ao Ministério das Relações Exteriores (Belém Lopes, 2013). Essa instituição é caracterizada por sua elitização e insulamento, conforme discutido por Cheibub (1985), Faria et al. (2012) e Belém Lopes (2013). Esse mesmo Itamaraty mantém um diálogo direto com atores estrangeiros e exerce um papel de importância na coordenação de interesses internos para a elaboração de uma política de Estado que traduza o país que deseja ser apresentado pelo governo, empresariado, movimentos sociais e outros atores estatais e não estatais.

A tese do insulamento busca destacar que os diplomatas, ao longo de uma perspectiva histórica, desfrutaram de uma considerável autonomia em relação a outros setores da sociedade e do Estado, permitindo-lhes influenciar significativamente a política externa e moldar o pensamento brasileiro sobre assuntos internacionais (Cheibub, 1985; Pinheiro; Vedoveli, 2012). No entanto, de acordo com Abdias Nascimento (2016), uma consequência desse isolamento é que a representação do Brasil frequentemente se caracteriza pela omissão em relação à questão racial dentro das fronteiras do país. Em “de como o olho azul do Itamaraty não vê, não enxerga o negro” (Nascimento, 2019, p. 190-196), Abdias destaca como a narrativa do Itamaraty da década de 1960 pode ser incoerente até com dados de características populacionais coletados pelo governo. O intuito seria o embranquecimento da imagem do país perante a comunidade internacional.

Esse processo de “desidentificação” ou silenciamento das raízes africanas na cultura brasileira pode ser considerado um argumento para reforçar a ideia de insulamento, ao passo em que revela descolamento entre a tão autônoma corporação diplomática e outros setores do Estado e da sociedade. No entanto, o oposto também parece factível. É possível entender o esforço pelo embranquecimento da política externa como reflexo das contradições que tanto vislumbramos no cerne da sociedade brasileira, dos quais o Itamaraty não passaria ileso.

Essas contradições estão enraizadas na diplomacia desde o seu início como uma instituição governamental. O Itamaraty desempenhou um papel central no período pós-independência, uma vez que a ação internacional dessa instituição era crucial para garantir o reconhecimento efetivo do Brasil, uma nação sem armas (Cheibub, 1985). A estratégia adotada na época era a “europeização” (Cheibub, 1985), que envolvia adotar gestos e práticas diplomáticas semelhantes

às europeias. É curioso que esta conduta foi adotada principalmente para falar de África, tendo em conta que o primeiro desafio da diplomacia foi diluir a pressão vinda da Inglaterra, que buscava eliminar o tráfico de escravos e a escravidão como uma estrutura econômica (Costa e Silva, 2011). Na contramão, foi de África que partiram os primeiros reconhecimentos da independência do Brasil. Desde Benguela, movimentos defendiam a união ao território brasileiro. De Benin e de Lagos os primeiros soberanos reconheceram formalmente o novo país (Costa e Silva, 2011).

Em outro momento, após a Proclamação da República no Brasil, o então Ministro das Finanças, Rui Barbosa, emitiu uma ordem para a incineração de todos os documentos estatísticos, demográficos e financeiros relacionados à escravidão e ao tráfico de escravos, efetivamente obstruindo pesquisas e investigações de todas as naturezas (Nascimento, 2016). Contraditoriamente, Rui Barbosa também se destacou como um dos diplomatas mais proeminentes na história da política externa brasileira, ao defender a igualdade jurídica e a soberania dos Estados, independentemente de suas capacidades.

Esses são alguns exemplos de como a política externa do Brasil, desde suas raízes, esteve imersa no projeto elitizado e socialmente contraditório. Tal perspectiva prevaleceu ao longo da história sofrendo poucos questionamentos, a exemplo do exposto por Meira Penna (1967):

A diplomacia brasileira criada pelo Império e por Rio Branco constituiu uma verdadeira casta de profissionais de nossa persona europeia – todos eles brancos, todos eles vestidos em Londres, todos eles falando perfeitamente o francês, todos eles procurando, tanto quanto possível, ser diferente do nativo brasileiro. Diplomacia é também representação (Meira Penna, 1967, p. 169).

No contexto da mesma questão da representação colocada pela citação acima, a documentação aqui explorada traz um relato cotidiano de um diplomata atuante no continente africano:

Ao cumprimentar-me Samora Machel se defrontou com um Terceiro-Secretário, envergando terno comprado em Paris - como fazem os TS - me questionou sobre as relações bilaterais e, diante da minha postura sofisticada nas respostas, observou ao então vice-presidente Marcelino dos Santos: "Este jovem é muito frio para ser brasileiro". De pronto, como se diz no RS, lhe respondi: "O que o Sr. esperava, que eu estivesse fantasiado de baiana e assoviando a Aquarela do Brasil [...]?"³ (Brasil, 2018).

³ Cabeçalho do documento: DE BRASEMB UAGADUGU PARA EXTERIORES EM 08/08/2013.

Os exemplos de Rui Barbosa e os relatos sobre identidade e diplomacia nos lembram que a representação diplomática do Brasil é contraditória, balanceia controvérsias pré-existentes em nossa sociedade: com toda a cordialidade e polidez que lhe é peculiar, tantas vezes revestida de humor e simpatia, sempre como uma película que reveste toda a sua essência preconceituosa, excludente e, por vezes, coercitiva (Holanda, 2013).

Mediante essas contradições, Lélia Gonzalez e o já mencionado Abdias, argumentam que a defesa de uma miscigenação harmônica no Brasil oculta intenções e ações importantes. Em outras palavras, ao afirmar que somos um país de misturas, é crucial aprofundar a discussão, reconhecendo que a miscigenação frequentemente envolveu a exploração sexual da mulher negra contra sua vontade, enquanto contribuía para uma ideologia que visava favorecer o que alguns consideravam a prevalência do elemento superior racial, resultando no “embranquecimento” da raça negra (Nascimento, 2019, 2016; Gonzalez, 2020). Ainda assim, a face africana do Brasil segue existindo pela persistência e o espírito de sobrevivência (Nascimento, 2016), apesar da denegação social por meio de argumentos sobre democracia racial, assimilação e miscigenação (Gonzalez, 2020).

Mais recentemente, durante a década de 1990, o Movimento Negro testemunhou um notável aumento em sua influência nas esferas decisórias (Leitão; Silva, 2017). Esse fenômeno se intensificou no âmbito do Poder Executivo com a eleição de Lula da Silva à Presidência da República em 2002, o que persistiu, com uma relativa continuidade, até o final do Governo de Dilma Rousseff em 2016 (Ribeiro, 2020; Amorim; Silva, 2021). Foi na primeira gestão de Lula que, dentre tantas iniciativas, formou-se a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), uma pasta do Executivo que adquiriu status de ministério. Sua atuação estava voltada para os compromissos assumidos em 2001, na Conferência de Durban contra o Racismo, momento de forte protagonismo multilateral brasileiro e cuja participação esteve pautada em uma concertação entre a diplomacia e o movimento negro (Amorim; Silva, 2021).

De acordo com a literatura, as relações entre o Brasil e o continente africano alcançaram proporções completamente renovadas no período de 2003 a 2016, graças à mobilização de uma série de atores domésticos brasileiros interessados neste eixo de projeção, tal como o empresariado, os movimentos sociais, a intelectualidade e atores governamentais e partidários (Amorim; Silva, 2021; Saraiva, 2015; Alencastro; Seabra, 2021). Um contexto internacional de crescimento das economias africanas, atrativas aos países emergentes como Brasil, Índia e China engajou atores empresariais – muitas vezes atuando de forma indireta em projetos envolvendo a

cooperação técnica – e vinculou-se a um espírito de aproximação fomentado pelos movimentos sociais, resultando em aumento exponencial dos indicadores comerciais, nas relações culturais e nos projetos de cooperação técnica entre o país e o continente - uma convergência total de interesses motivou os governos a atentar para a riqueza de caminhos via relações africanas (Leite *et al.*, 2015; Milani 2018; Ribeiro, 2020).

Após relativa retração das relações Brasil-África entre 2016 e 2022, período marcado também pela desmobilização de políticas de promoção à igualdade racial, a estratégia de política externa anunciada pelo Governo Lula da Silva (2023) prevê um aumento da presença brasileira no Sul Global como forma de restabelecer a altivez e a credibilidade do país em panorama internacional. Isso ocorre sobretudo no continente africano e na América do Sul. Em maio de 2023, em celebração ao Dia da África promovida pelo Itamaraty, o presidente Lula defendeu que o momento é de retomar o que foi construído em termos de relacionamento com o continente, entendendo as mudanças conjunturais para a região. De todo modo, essa retomada envolve entender a identidade brasileira a partir de nossas raízes africanas e uma visão estratégica dos potenciais mercadológicos que o continente representa para a economia global (Brasil, 2023).

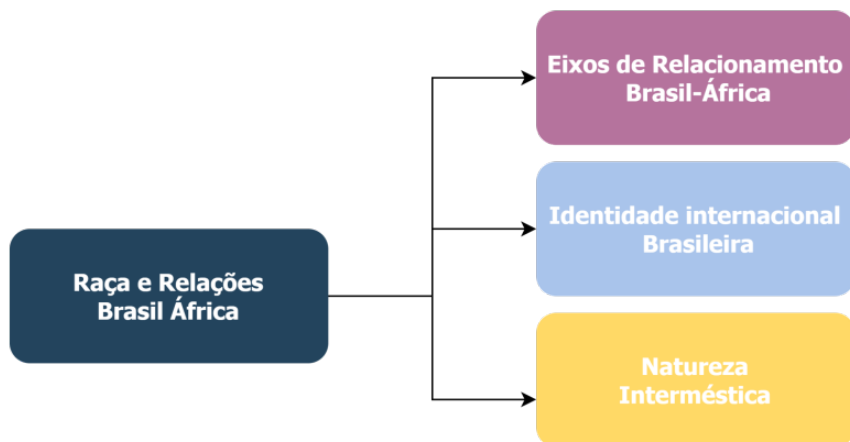
Esta pesquisa foi desenvolvida através de metodologia qualitativa de análise documental com uso do software NVivo, a partir de uma compreensão epistemológica interpretativista, pela qual se entende que a realidade possui aspectos objetivos e subjetivos que não podem ser acessados em sua totalidade. Além disso, se entende que as interpretações científicas podem ser traduzidas em múltiplas reivindicações do que é válido ou verdadeiro, por se reconhecerem como situadas historicamente, socialmente e geograficamente (Porta; Keating, 2008; Baylis; Smith, 2001).

Os documentos analisados correspondem à coleta de 19 mil arquivos, considerando arquivos duplicados, coletados em 2018, no Arquivo Central do Itamaraty via sistema *Intradocs* (Brasil, 2018⁴). Cabe salientar, são comunicações disponíveis para consulta pública até aquele ano, de acordo com a Lei de Acesso à Informação. A pesquisa utilizou as palavras-chave “África” e “African” para filtrar a documentação por meio do sistema. O software N Vivo é importante por possibilitar a melhor sistematização e escala de códigos simultâneos através dos quais será possível a interpretação de documentos de naturezas diferentes. Os códigos são entendidos como temas resultantes da identificação, pelo pesquisador, de um ponto de convergência interpretativo entre uma série de fontes (Gibbs, 2009). Ao final, quando combinadas todas as codificações, existe, portanto, uma conclusão interpretativa (Gibbs, 2009).

Para delimitação de amostragem para leitura e codificação, os arquivos foram selecionados a partir da existência das palavras “raça” ou “racismo” ou “racial” no conteúdo das comunicações. Dessa forma, restringiu-se a análise a 150 arquivos com a presença da palavra racismo, 68 para raça e 369 para racial. Desse total, foram removidos arquivos com título repetido, restando 458 arquivos sistematizados de acordo com a codificação disponível no Quadro I:

⁴ Os arquivos analisados fazem parte da série referenciada ao final como Brasil (2018). No entanto, o detalhamento individual de cada arquivo da série que é diretamente mencionado está referenciado individualmente como rodapé no formato: Remetente para Destinatário e a respectiva data.

Quadro 1. Lista de códigos interpretativos da pesquisa



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2018).

A análise das codificações resultou na criação de uma série de nuvens de palavras para cada um dos códigos. Essas composições de palavras apoiam a interpretação da documentação. Portanto, cada subseção a seguir se concentra na análise de um dos códigos. É importante destacar que as palavras “África” e “Raça” foram excluídas das nuvens, uma vez que já foram usadas para filtrar a amostragem. Esses códigos representam apenas uma parcela do potencial da documentação, permitindo prolongamentos de pesquisa conforme outras codificações.

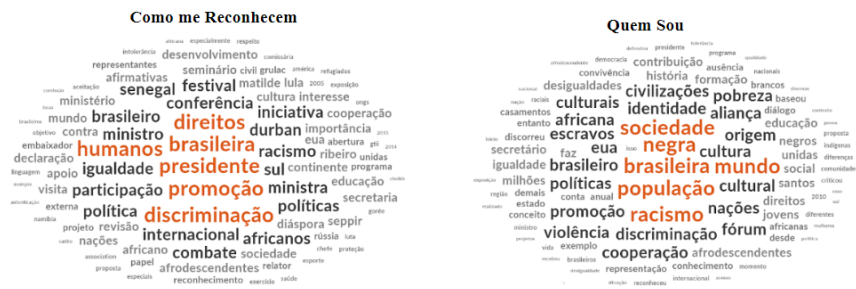
3.1. A IDENTIDADE INTERNACIONAL BRASILEIRA: 2003 -2016

Falar de identidade em plano internacional perpassa pelo reconhecimento do que a literatura chama de *puzzle* de significados (Hopf, 1998), ou uma composição de conceitos que articulam identidade doméstica de forma espontânea, como também uma mobilização intencional daquilo que se deseja transmitir em plano internacional ao outro sobre si (Berenskoetter, 2017; Lafer, 2009). Nesse sentido, para Berenskoetter (2017), não é como se a atuação internacional de um Estado transmitisse uma grande identidade nacional, mas sim uma biografia construída através de um portfólio de narrativas preexistentes e escolhidas por “fazerem sentido” para os interesses daquele Estado mediante a comunidade internacional ou um interlocutor específico.

No caso brasileiro, é possível conceber um conjunto de elementos que articulam a nossa identidade como povo. O fato de sermos a maior população negra fora do continente africano é um destes pontos, assim como a nossa condição de falantes de português, a localização na América do Sul, dimensões territoriais e o contexto político democrático são alguns exemplos concretos, embora repletos de nuances. Como a diplomacia e o Executivo sistematizam, ou não, esses elementos em um conjunto biográfico é o que conforma a nossa identidade perante o exterior.

Conforme a documentação pertinente ao código *identidade* foi analisada, foram geradas duas nuvens de palavras a partir da separação dessas comunicações entre dois grupos: primeiramente, mapeando como o Brasil é reconhecido por outros interlocutores, separando fragmentos de diálogos sobre o país reproduzidos pela diplomacia e transmitidos nestes documentos (como me reconhecem). Em um segundo momento, separando fragmentos de apresentações do país por parte de representantes brasileiros (quem sou).

Quadro 2. Wordcloud sobre Identidade Brasileira (100 palavras mais frequentes)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2018).

Sobre a ideia de autodefinição, ou o “quem sou” do cotidiano diplomático impresso nas documentações analisadas, a nuvem de palavras traz como evidências o fato de o Brasil ser uma *sociedade negra*, na qual o *racismo* está enquadrado, sendo que *violência*, *pobreza* e *discriminação* são outros verbetes associados. A combinação de *negra* e *mundo* remete à condição de segunda maior *população negra* do mundo, conforme aqui já explorado, ligando-se também à palavra *origem*.

Contrastando à narrativa diplomática de outras épocas, *vide* ponderações trazidas em nosso diagnóstico sobre as críticas de Abdias ao Itamaraty, ou mesmo a autocrítica de Meira Penna, é verificável um ajuste discursivo no sentido de não mais apresentar o Brasil a partir da ideia de democracia racial – ajuste porque não é proposta nenhuma virada argumentativa radical, mas sim pequenas mudanças que buscam contextualizar o caso brasileiro como uma violência em vias de correção, ou como parte de um cenário global do qual o Brasil não passa ileso.

Manifestações convergem para uma visão renovada sobre a questão afro-brasileira e o entendimento da violência incutida no conceito de miscigenação (Gonzalez, 2020). Por exemplo, quando um diplomata menciona em seminário com a Argentina a respeito da sobrevivência da cultura africana brasileira a despeito da violência dos senhores de escravos e da miscigenação repressora⁵, ou quando o presidente Lula, em visita ao Gabão, fala em filhos da África trazidos à força para o Brasil e que formaram nossa riqueza econômica e cultural⁶. Em outra ocasião, a diplomacia brasileira compara a questão racial no Suriname com a situação brasileira⁷, e defende que o grande diferencial para o reconhecimento da diversidade naquele país vem de forças opostas à tese da miscigenação que predomina no Brasil.

A média é representada pelos exemplos a seguir, quando por reunião do grupo consultivo do projeto *Teaching Respect for All*, na Unesco, o representante brasileiro traz a situação doméstica do preconceito racial e da desigualdade, sempre vinculado às políticas para redução de assimetrias, nutrindo o entendimento que o racismo brasileiro se encontra em vias de superação⁸. Ou então, quando outro trata da discriminação racial como prevalente em termos globais, a despeito dos esforços da ONU, não estando o Brasil alheio a isso⁹.

Por sua vez, sob uma perspectiva de legitimação, ou seja, “como sou reconhecido”, a nuvem de palavras indica que *discriminação, promoção, presidente e direitos humanos* tiveram preponderância. Essas palavras diferem do “quem sou”, ou seja, de como o Brasil se apresenta, porque estão vinculadas a uma ideia muito objetiva do papel que o país buscava desempenhar no cenário internacional: o de defensor de uma série de agendas relacionadas aos direitos humanos e o reconhecimento positivo deste engajamento. Foram recorrentes menções ao protagonismo brasileiro, bem como à credibilidade do país para questões envolvendo agenda racial, relações com países africanos em plano regional, multilateral e bilateral.

⁵ Do Ministério das Relações Exteriores para Seppir em 19/11/2012.

⁶ De Brasemb Libreville para Exteriores em 30/07/2004.

⁷ De MRE para Seppir em 15/12/2005.

⁸ Do MRE para Secretaria de Direitos Humanos - Presidência da República em 22/04/2014.

⁹ De MRE para Seppir em 14/10/2015.

Sobre as dinâmicas decisórias de direitos humanos em Lula e Rousseff, Milani (2012) argumenta que predominou uma polifonia, ou seja, a participação de diversos atores e uma multiplicidade de agendas, rompendo prontamente com o insulamento burocrático da diplomacia (Milani, 2012, p. 65). Esse fato é confirmado pela nuvem, a partir da recorrência das palavras *ministro*, *ministério*, *sociedade*, *Seppir* e *Matilde Ribeiro*, por exemplo. Por sua vez, o verbete *presidente* retoma a importância da diplomacia presidencial para a estratégia internacional durante os governos Lula (Silva; Perez, 2019; Ribeiro, 2020). No entanto, o que se percebe são poucas menções ao engajamento direto do presidente e mais menções a órgãos vinculados, durante a época, à Presidência da República, como a Secretaria de Direitos Humanos, Seppir e a Fundação Palmares. Esse é um ponto central, tendo em conta que o engajamento da Presidência, bem como o desengajamento foram cruciais para o sucesso e o declínio contemporâneo das relações com o Sul Global (Cervo; Lessa, 2014; Kyrrilos; Simioni, 2022).

O aparecimento de palavras como *Durban*, *igualdade*, *racismo*, *conferência* e *festival* apontam algumas plataformas centrais para a agenda afro-brasileira e racial. Quanto à Conferência de Durban, foram recorrentes discussões sobre o processo de revisão da declaração de 2001 e a busca por apoio africano para o protagonismo brasileiro. Por sua vez, Festival se refere ao *Fesman*, *Festival Mundial de Artes Negras*, em 2009, onde o Brasil foi homenageado no continente africano; e *Conferência* se refere à CIAD, II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora, evento de grande proporção ocorrido em Salvador, em 2006, sob mobilização da diplomacia em coordenação com outros ministérios e a sociedade civil (Funag, 2009). Curiosamente, este evento não é lembrado como parte da “era de grandes eventos”, quando geralmente são listadas a Rio+20, a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

Quando se trata da credibilidade brasileira, em plano bilateral ela aparece em reuniões junto à África do Sul, na qual os interlocutores do país que enfrentou o mais conhecido regime de segregação racial manifestam grande empatia e interesse em aprender com as políticas de promoção à igualdade racial do Brasil^{10,11}. Também é pertinente a menção brasileira no Senegal, pelo presidente do país durante a FESMAN. E, depois, em contato direto com o ministro da Seppir que ali representava o Brasil, lamento pela ausência de Lula¹². Em outra ocasião, a ministra da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro, foi recebida em audiência pelo presidente do Senegal, evidenciando grande deferência para com a pasta do governo brasileiro¹³.

¹⁰ De Sere para Brasemb Pretória em 24/04/2008; Do Ministério das Relações Exteriores para Seppir em 29/04/2009.

¹¹ De Brasemb Windhoek para Exteriores em 14/03/2014.

¹² De Brasemb Dacar para Exteriores em 13/12/2010.

¹³ De Brasemb Dacar para Exteriores em 14/11/2006.

A credibilidade também está presente na autoavaliação de diplomatas brasileiros em atuação no continente, sugerindo a possibilidade de que a legitimação do Brasil seja concreta: “não se trata mais de apresentar o Brasil. Já somos conhecidos e apreciados”¹⁴, ou “fica evidenciado mais uma vez que a África enxerga, no momento, o Brasil como um modelo de governança. Durante passado recente, não era assim”¹⁵. Ambas as manifestações são de um período entre 2013 e 2014, corroborando o que a literatura já identifica como uma consolidação da presença brasileira na África, após período de expansão durante os governos Lula da Silva, e que imprimiu menor proatividade durante as gestões Rousseff (Ribeiro, 2020; Silva, Perez, 2019).

É importante trazer para contraste algumas situações que mostram o caráter ainda recente da consolidação e credibilidade das relações entre o Brasil e o continente africano. Relata um diplomata com histórico de missões na África que, quando em Moçambique, após a independência, os movimentos de aproximação através do Português eram respondidos com “nunca ouvimos o sotaque brasileiro na luta contra os imperialistas portugueses”¹⁶. Nesse sentido, quando do aniversário da independência de Angola, em 2015, o relato diplomático destaca o discurso do presidente José Eduardo dos Santos, no qual mencionou gratidão à solidariedade na luta de libertação e no período pós-independência por parte de países de fora do continente africano como, Cuba e Rússia, na qualidade de sucessora da extinta União Soviética”¹⁷, sem fazer qualquer menção ao Brasil. Isso ocorre devido às ambiguidades da atuação diplomática durante o período das independências (Cervo, 2009), o que nos recorda que olhar para o continente africano consistentemente ainda é um desafio recente para os brasileiros.

Um dos documentos menciona “estranhamento pela introdução de elementos estranhos à cultura local e discurso de aproximação oportunista” para falar como por vezes o Brasil é visto pela sociedade em Moçambique¹⁸. Nesse cenário, potenciais pontos de aprimoramento apareceram a partir das críticas da sociedade civil ao projeto Prosavana e à conduta de Brasil, Japão e do Governo de Moçambique na condução dos fluxos forçados¹⁹, bem como por questões de impedimento da vinda de africanos para o Brasil a partir do aeroporto de Cabo Verde²⁰. Em ambas as situações, sobretudo quanto ao Prosavana, a conduta brasileira parece permeada de contradições entre uma perspectiva elitizada de país (Zanini, 2017), ao mesmo tempo em que busca levar inclusão social aos países africanos. Nesse sentido, outro fragmento de relato relembra que a face brasileira apresentada em Moçambique, por mais que sob nosso ponto de

¹⁴ De Brasemb Cotonou para Exteriores em 27/10/2014.

¹⁵ De Brasemb Uagadugu para Exteriores em 08/08/2013.

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ De Brasemb Luanda para Exteriores em 20/11/2015.

¹⁸ De Brasemb Maputo para Exteriores em 04/12/2012.

¹⁹ De Brasemb Maputo para Exteriores em 16/06/2015.

²⁰ De Brasemb Praia para Exteriores em 10/03/2014.

vista seja mestiço, sob o olhar do outro, é branco, não sendo bem-visto o fato de empresários, missionários, agentes do Estado brasileiro e engajados em cooperação viverem em melhor situação financeira que o usual no país.²¹

Para concluir, em plano multilateral prevalece de forma unânime o reconhecimento do Brasil como referência devido aos avanços no combate ao racismo e discriminação racial tanto por organismos multilaterais, quanto de países e ONGs²². Sugeriu-se em inúmeros momentos o país como referência para encontros coletivos^{23;24;25;26}, por ser considerado por diversas esferas da ONU um exemplo. Essa identificação do Brasil como ator-chave para a agenda racial teve como plataforma central a liderança do país em debates e documentos latino-americanos sobre o tema (Ribeiro, 2020). Mediante a tamanho engajamento, o Brasil protagonizou o engajamento propositivo e assertivo do Grupo Latino-Americano (Grulac)^{27;28}, em detrimento das divergências entre europeus, Estados Unidos e países islâmicos²⁹.

3.2. EIXOS DE RELACIONAMENTO BRASIL-ÁFRICA

A política externa tem um lado mais claro, estatal, que envolve a mobilização da burocracia tradicional, a diplomacia em consonância com outros atores do Estado. No entanto, quando se propõe a apontar um sentido de projeção estratégica para o país, ela também aponta aos atores não-estatais um caminho a ser seguido rumo à globalização. Nesse sentido, ao trazer atores da sociedade civil para o jogo internacional, ela também garante que aquela opção seja recebida pelos seus cidadãos como algo legítimo. Atores sociais, como participantes ou legitimadores, trazem consigo suas crenças, valores, percepções e conceitos sobre o mundo ao redor, enquanto o Estado deve regular estes estímulos domésticos, adaptando-os à estratégia de projeção internacional visada pelo Executivo e a identidade que deseja apresentar para o parceiro.

Quando tratamos de eixos de relacionamento entre o Brasil e o continente africano, buscamos elucidar o que se trata da atuação do Estado e do empresariado. Estes dois enquadramentos foram definidos reconhecendo que foram aspectos de destaque no movimento de ampliação das relações com o continente (Ribeiro, 2020); que a cooperação técnica foi o eixo que convergiu atores domésticos dos mais diversos perfis, inclusive o empresariado contemplados direta ou

²¹ De Brasemb Maputo para Exteriores em 04/12/2012.

²² De MRE para Secretaria de Direitos Humanos - Presidência da República em 21/09/2012.

²³ Do MRE para Seppir em 20/07/2005.

²⁴ Do Ministério das Relações Exteriores para Fundação Palmares - Presidência da República em 20/07/2005.

²⁵ De Brasemb Dacar para Exteriores em 24/04/2007.

²⁶ De Sere para Brasemb Luanda em 16/06/2015.

²⁷ Do MRE para Seppir em 16/03/2009

²⁸ De MRE para Seppir em 17/04/2013.

²⁹ De MRE para Seppir em 16/03/2009.

indiretamente em escopos de projetos de cooperação técnica, maximizando a visibilidade do país no continente (Leite et al., 2015); e que o empresariado foi, por muitas vezes, a face civil brasileira atuando com constância em diversos países africanos (Zanini, 2017). Embora ambos os eixos sejam centrais para a estratégia internacional, as duas nuvens abaixo (quadro III) demonstram que as mobilizações discursivas alinhadas a cada um destes eixos trazem elementos diferentes para pensar a atuação brasileira.

Quadro 3. Wordcloud sobre Eixos de Relacionamento (100 palavras mais frequentes para cada temática)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2018).

Sobre a atuação empresarial, é perceptível que a menção à cooperação técnica é trazida como um aspecto fundamental para respaldar o motivo da atuação no continente africano. Visitas são eventos frequentes que colocam o empresariado brasileiro lado a lado ao contexto interno do país, revelado sob as nuances da pasta de Igualdade Racial³⁰. Durante essas ocasiões, há esforços em vincular empresas e a comunidade negra brasileira em busca de alcançar *semelhanças* com o interlocutor africano e, dessa forma, *promover* os brasileiros sob o enquadramento de um promotor de *desenvolvimento*. Enquanto o empresariado discute *semelhanças*, a nuvem da cooperação técnica mobiliza a ideia de *igualdade* e também traz pontos sobre o *combate à discriminação* e *direitos sociais*, por exemplo. Isso é uma evidência que demonstra a importância do afinamento entre ambos os eixos, afinal de contas, se a cooperação é tão importante para a atuação empresarial, é preciso que os discursos tragam as mesmas preocupações.

³⁰ De Brasemb Luanda para Exteriores em 03/03/2010; Da Série para Brasemb Abidjan em 21/01/2005; De Brasemb Lagos para Exteriores em 28/01/2005.

A documentação exhibe uma aproximação limitada entre a Seppir e o empresariado mediada pelo Itamaraty enquanto restrita à participação em missões oficiais ao continente. Na Nigéria, em 2005, a cooperação é identificada como ponto de convergência entre o governo e o setor privado, e a presença da ministra Matilde Ribeiro é trazida como contexto de apresentação desse “interesse coletivo” do Brasil na África. Na mesma missão, ao encontrar com empresários africanos, inclusive descendentes de ex-escravos no Brasil, a igualdade racial volta a ser mobilizada. No caso da representação diplomática brasileira em Gana, a embaixada levanta a possibilidade de realizar um festival de cinema afro-brasileiro para fomentar maior identificação e, conseqüentemente, adensamento de laços de comércio e cooperação³¹.

Em determinado momento há uma menção sobre a possibilidade de visita da Seppir aos projetos sociais da Odebrecht em Angola, em 2010³². Essas atividades precisavam estar sob maior atenção daqueles preocupados com a imagem brasileira projetada no continente africano pelo temor daquilo que a elite brasileira pode projetar para o exterior. Exemplos disso são vistos na produção de Zanini (2017), conforme relata suas experiências como jornalista de campo em Angola e Moçambique, em que menciona falas como “isso aqui é pior que o nordeste brasileiro (Zanini, 2017, p. 185)”, ou “os desafios são muitos [...] ensinar o cara que nunca trabalhou a trabalhar [...] faltam exemplos (Zanini, 2017, p. 92)”. Mas, também na documentação aqui analisada: “o discurso da proximidade cultural, utilizado por alguns brasileiros, soa artificial e tende a ser visto como discurso manipulativo ou oportunista – que encobriria assim interesses terceiros”³³.

Em contraposição, há *insight* interessante sobre o relacionamento entre a pasta de Igualdade Racial e o empresariado, conforme o MRE busca apoio da Seppir para atender uma demanda de catalogação para relacionamentos empresariais para o *Black Business Council* da África do Sul, grupo de pressão empresarial naquele país que visa fomentar abertura de empresas de controle negro³⁴. Iniciativas como essa visam estabelecer uma maior linearidade e influência sobre a participação do empresariado brasileiro na política externa, sob um enquadramento racial, ultrapassando o cenário limitado de missões oficiais ao continente e das campeãs nacionais.

Por sua vez, quanto à cooperação técnica, a documentação traz como pano de fundo a atuação brasileira em diversos projetos de cooperação de áreas que abrangem desde a produção de medicamentos, passando pela produção alimentar e mesmo demandas de infraestrutura -

³¹ De Brasemb Acra para Exteriores em 09/12/2013.

³² De Brasemb Luanda para Exteriores em 24/02/2010.

³³ De Brasemb Maputo para Exteriores em 04/12/2012.

³⁴ Do Ministério das Relações Exteriores para Seppir em 26/11/2014.

“auxílio negado pela União Europeia e os Estados Unidos”³⁵. Para além disso, algumas iniciativas para a eliminação de desigualdades raciais foram levantadas em diálogos com a África do Sul e Moçambique. No caso da África do Sul, a documentação mapeia discussões sobre ministérios que pudessem cooperar no sentido de políticas sociais³⁶, mas não traz concretizações, como é o caso de Moçambique, onde se registra, pela pasta de Desenvolvimento Social e Agrário, a realização de capacitações com foco em promoção de igualdade de gênero e raça³⁷ através do projeto “Brasil e África: lutar contra a pobreza e empoderar as mulheres via Cooperação Sul-Sul”. Com Moçambique também foi firmado Protocolo de Intenções na área de Combate à Discriminação e Promoção da Igualdade Racial³⁸.

No entanto, chama atenção que a maior sistematização e ativação de cooperação em termos de raça ocorre entre o Brasil e os Estados Unidos, e não com um país do continente africano, através do Plano de Ação Conjunta para a Eliminação da Discriminação Étnica e Racial e Para Promoção da Igualdade³⁹, com foco em iniciativas educacionais e na área de esportes. A ênfase das ações teria como prioridade o ensino médio, o intercâmbio no ensino superior e o ensino de segunda língua, o inglês, para comunidades com enquadramento de raça e socialmente desprivilegiadas.

3.3. A NATUREZA INTERMÉSTICA DA POLÍTICA EXTERNA

De acordo com Hill (2003), a Análise de Política Externa tem como compromisso o reconhecimento de que a formulação da política externa é preenchida de dois níveis. Primeiramente, um nível doméstico com seus formuladores e dinâmicas de poder nacional, e o internacional, no qual o Estado interage com outras forças. Ou seja, a política externa é um jogo de dois níveis (Putnam, 2010) - ou interméstica (internacional e doméstica) (Carlsnaes, 2013; Hill, 2003). O Chefe do Executivo sempre está acompanhado de uma burocracia responsável pelo trato internacional, a diplomacia. Mas, não sendo suficiente no mundo globalizado e interdependente, ela deve compartilhar espaço com outras partes estatais, além de inserir ativamente atores sem mandato, como o empresariado e representações da sociedade civil, os quais, por sua vez, têm uma influência limitada e interação conforme objetivos específicos (Hill, 2003; Hudson; Vore, 1995).

Levar em conta os atores envolvidos é fundamental para racionalização do processo

³⁵ De Brasemb Windhoek para Exteriores em 13/07/2004.

³⁶ Do Ministério das Relações Exteriores para Ministério da Saúde em 18/05/2010.

³⁷ Da Sere para Brasemb Maputo em 31/08/2016.

³⁸ Do Ministério das Relações Exteriores para Seppir em 09/08/2004.

³⁹ Do Ministério das Relações Exteriores para Seppir em 28/02/2008; do Ministério das Relações Exteriores em 07/03/2008.

(Carlsnaes, 2013) e ajuda a entender os redirecionamentos pelos quais a política passa ao longo do tempo. Aqui temos um importante exemplo através do que denominamos coordenação interministerial. Enquanto falamos de um processo de aprofundar o relacionamento entre o Brasil e o continente africano, há também o estabelecimento da pasta de Igualdade Racial. Esse órgão estava muito presente quanto às relações com países africanos, como participe dos relatos ou destinatária das comunicações, colocando em xeque o insulamento da diplomacia. A Seppir participou e encabeçou missões multiníveis, mobilizando *stakeholders*, sendo requisitada com frequência para discutir a atuação internacional do país, tal como a projeção para o continente africano. Geralmente, a interlocução MRE-Seppir está relacionada à difusão, em plano internacional, das políticas públicas de igualdade racial, utilizando-as como prova de credibilidade brasileira perante atores do Sul.

Em alguns momentos das relações entre o Brasil e o continente africano, a Seppir assumiu a liderança em detrimento do protagonismo diplomático. Por exemplo, assumindo a representação da figura do Presidente brasileiro na Cúpula Leon Sullivan, em 2008⁴⁰. Em outro episódio marcante, o então ministro Edson Santos lidera uma comitiva com instituições como Ipea, Embrapa, Unilab, Fiocruz, Ministério da Educação e mesmo o MRE. Na ocasião, ele se encontra diretamente com o Ministro de Defesa angolano para discutir projetos de cooperação⁴¹. A informação vem por um caminho inverso ao usual: a embaixada em Angola comunica à base do MRE, em Brasília, sobre o encontro informado diretamente pela Seppir. O relato levanta preocupação da diplomacia com discussões que já estavam consolidadas em um protocolo em via de ser firmado. Desse modo, a pasta de Igualdade Racial se coloca como um ator para diálogo, rompendo arranjos prévios.

Em outro momento, a Seppir também foi parte do Grupo de Trabalho para a montagem da II CIAD junto a outras pastas do Executivo como o MinC, MEC, MCT, Casa Civil⁴², MPOG, além de, em pautas específicas, atores como o Comitê Brasil-União Africana⁴³, órgãos de governo e universidades da Bahia⁴⁴. Porém, a liderança ativa e a personificação do evento ficaram com o Ministério da Cultura e o então ministro Gilberto Gil, sendo a Seppir uma contribuidora quando, na verdade, poderia ter um papel mais relevante por todo o significado da sua missão institucional. Por outro lado, é muito importante perceber como chefias de pastas como cultura, educação, ciência e tecnologia foram trazidas para um processo decisório de uma agenda que vincula raça e relações Brasil-África, mesmo que para uma ocasião muito específica.

⁴⁰ De MRE para Seppir em 23/05/2008.

⁴¹ De Brasem Luanda para Sere em 24/02/2010.

⁴² Da Sere para Brasemb Adis Abeba em 20/02/2006.

⁴³ De MRE para Matilde Ribeiro em 26/05/2006.

⁴⁴ De MRE para Seppir em 23/05/2008.

Na documentação analisada, apenas em 2015 surge uma ocasião específica de articulação entre o Itamaraty e a Igualdade Racial no sentido de compartilhamento de conhecimentos técnicos. Naquele momento, a Ministra das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos participa em Seminário sobre História da África e Relações com o Brasil⁴⁵ no Instituto Rio Branco (IRBR). Desde 1945, o IRB assume, de forma isolada, a qualificação da diplomacia e a produção ideacional sobre política externa em plano estatal. A ausência de outras aproximações desta natureza em tamanho recorte temporal também pode indicar uma lacuna em termos de letramento e de compartilhamento de saberes sobre o continente africano, que partam da sociedade civil, sugerindo um bom canal a ser incentivado no intuito de uma política externa mais democratizada.

Não obstante o papel da Seppir, quanto às políticas públicas ela também aparece como uma articuladora para contato entre o Itamaraty e a sociedade civil, mobilizando *stakeholders* estratégicos para eventos e conferências das quais o Brasil participou⁴⁶. No entanto, não é possível identificar um padrão nos processos que se encaminham para a participação da referida pasta em interlocuções. Por exemplo, em temas de direitos humanos, em algumas ocasiões o MRE se articula diretamente com movimentos sociais sem precisar da ponte deste ou de outro ministério⁴⁷, dialogando com atores vinculados às questões indígenas, combate à fome e entre outros, no que tange à África.

Além da participação da Seppir, às vezes protagonista, outras vezes partícipe, é visível na documentação um aproveitamento subótimo da paradiplomacia, ou a atuação de outros entes de unidades federativas ou municipalidades. Apenas duas situações foram identificadas no que tange ao relacionamento direto com o continente africano sob o enfoque racial: primeiramente, a viagem da Coordenadoria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de Niterói (Ceppir) para o Mali, e o Benin sob o projeto “Niterói – Encontro com África⁴⁸, e a visita do Secretário Municipal da Promoção da Igualdade Racial de São Paulo junto à vice-prefeita, para campanha de São Paulo como sede da Expo 2020. Na Namíbia, cabe pontuar, a existência de uma secretaria estadual para esta agenda chamou muita atenção de interlocutores⁴⁹. Em ambas as ocasiões, a articulação destes entes se deu diretamente pelo contato com a equipe em campo do Itamaraty.

⁴⁵ De Sere para Brasemb Praia em 09/11/2015.

⁴⁶ De MRE para Seppir em 16/07/2015.

⁴⁷ De MRE para Cdh-Presidência da República em 03/12/2012.

⁴⁸ De Brasemb Cotonou para Exteriores em 08/08/2014; De Brasemb Bamako para Exteriores em 13/08/2014.

⁴⁹ De Brasemb Windhoek para Exteriores em 15/11/2013; De Brasemb Brazzaville para Exteriores em 18/11/2013.

Quadro 4. Wordcloud sobre a natureza interméstica da política externa (100 palavras mais frequentes)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2018).

Por fim, como é possível verificar na nuvem de palavras decorrente do código analisado, é verificável a coexistência de termos como *internacional*, *nacional*, *pessoas*, alcançando a complexidade do processo decisório de política externa. As ênfases em *social*, *saúde*, *projetos*, *conferência*, sugerem caminhos em que novamente a *Presidência* da República é destaque. No entanto, isso novamente não ocorre pelo engajamento direto do Presidente da República, mas sim pela interlocução do Itamaraty com órgãos vinculados à chefia do Executivo, sobretudo a Seppir, no período em que a pasta fazia parte dos setores vinculados diretamente à Presidência.

Concluimos esta seção de análise sintetizando os resultados da codificação no quadro a seguir, apresentando as principais ideias para cada um dos códigos estabelecidos.



Quadro 5. Síntese do resultado da codificação

Raça e Relações Brasil África			
Código	Conceito central	Subcódigos	Considerações
Identidade Internacional do Brasil	Conjunto biográfico mobilizado para representar o país	Como o Brasil é reconhecido por seus interlocutores	Brasil protagonista: vide a atuação em temas de direitos humanos e igualdade racial e o reconhecimento positivo deste engajamento.
		Como a diplomacia representa o Brasil	Ajuste discursivo: abandono da defesa da tese da democracia racial para compreender o Brasil como parte de um fenômeno transnacional de racismo e como um país onde a violência do racismo está em processo de correção.
Eixos de Relacionamento Brasil-África	A política externa como um plano estratégico do Estado e uma orientação de caminho para setores da sociedade civil.	Cooperação técnica Brasil-Continente Africano	A cooperação técnica mobiliza a ideia de igualdade e também traz pontos sobre o combate à discriminação e direitos sociais.
		Empresariado	Traz em sua fala a importância da cooperação técnica e também procura semelhanças com os interlocutores. Mas, em dissonância com o plano estatal, sua mobilização discursiva difere do plano estatal, não enfatizando a solidariedade como tema central.
Natureza interméstica da política externa	A política externa como uma política pública <i>sui generis</i> , pelo seu caráter interno e internacional	Coordenação interministerial sobre agenda racial	Proatividade da Seppir na formulação de política externa, mobilização de <i>stakeholders</i> domésticos e internacionais, de acordo com os interesses da pasta, mas ainda apresentando potencial para expansão. Baixa evidência de diplomacia presidencial. Atuação subótima da paradiplomacia.

Através da codificação e análise da documentação, identificamos três pontos centrais para consideração a respeito das relações entre o Brasil e o continente africano: 1. a identidade projetada pelo país e a percepção dos interlocutores envolvidos; 2. a importância de considerar a atuação do empresariado como um prolongamento do entendimento de Brasil representado pela política externa do Estado; 3. a compreensão da política externa em sua complexidade, abrangendo além do trato internacional, também a face de articulações internas. Tendo isso em conta, são apresentadas algumas reflexões com o propósito de oferecer recomendações à administração pública. Elas são um ponto de partida que pode ser ampliado conforme continuidade da investigação.

- ***Resgate do engajamento em espaços estratégicos em plano internacional e diálogo entre Itamaraty e sociedade civil.***

A identidade do Brasil é fortemente influenciada pelo reconhecimento do país como protagonista de credibilidade na agenda racial. No entanto, após um período de diminuição da proatividade e engajamento brasileiro, especialmente agravada durante o governo Bolsonaro (2019-2022), é imperativo resgatar o papel de referência, promovendo e se engajando ativamente em órgãos estratégicos, eventos e conferências que incluem relações de Sul Global, Raça, Diáspora Africana e relações entre o Brasil e o continente africano. A interlocução entre o Itamaraty e a sociedade civil organizada poderá trazer mais clareza sobre os espaços democratizados de diálogo internacional.

- ***Priorizar o protagonismo negro na política externa. Representatividade dentro do Itamaraty, nas ações promovidas por representações brasileiras no exterior e em sua coordenação interministerial.***

A retomada do engajamento em arenas internacionais deve ser obtida através da busca por representatividade negra, e maior protagonismo do Ministério da Igualdade Racial na formulação e execução da política externa, conforme estabelecimento de um grupo de trabalho contínuo entre ambos os ministérios. A participação da Igualdade Racial é importante, mas precisa estar vinculada a outras medidas – e o próprio MIR pode atuar como regulador destas – garantindo uma distribuição de representantes negros à frente de embaixadas. Estes cargos, vale lembrar, são nomeações políticas e que não precisam vir de dentro da carreira diplomática.

Outra proposta que poderia resultar em maior representatividade e compromisso com a agenda negra pode vir da abertura de setores específicos com este enfoque em representações do país no exterior. Em iniciativa análoga, muito recentemente o Ministério das Mulheres inaugurou um Espaço da Mulher Brasileira (EMurB) em representações diplomáticas brasileiras, com o intuito de oferecer serviços correlatos àqueles prestados em âmbito doméstico pela Casa da Mulher Brasileira.

- ***Promoção de cursos e letramento racial: ênfase para I. turmas ingressantes no Instituto Rio Branco (IRBr); II. cursos de aperfeiçoamento de diplomatas (CAD); e III. funcionários envolvidos com relações internacionais no âmbito de outros ministérios.***

Não obstante, também é possível prestar capacitações em letramento racial para funcionários de pastas federais e departamentos de relações internacionais a fim de sensibilizá-los para questões como representatividade e a eliminação da reprodução acrítica de estigmas e argumentos ultrapassados ou acientíficos. O objetivo final desse aumento da participação negra e do letramento racial nas esferas estratégicas para a política externa é garantir que a representação brasileira no cenário internacional seja também um instrumento de combate ao racismo em âmbito doméstico e externo, ou interméstico. Essa construção permitirá reduzir nuances que são características de um corpo burocrático historicamente elitizado, como é o caso do Itamaraty, apesar de uma série de ajustes já terem sido realizados nas últimas décadas⁵⁰.

- ***Ênfase ao empreendedorismo negro e responsabilidade social para as relações entre diplomacia e setores empresariais.***

O protagonismo e a credibilidade do Brasil na agenda racial também devem ocupar um espaço maior nas esferas empresariais. Missões comerciais, participações em feiras setoriais e outros eventos de apresentação do empresariado brasileiro devem dar maior ênfase ao empreendedorismo negro. Isso não significa simplesmente levar representantes negros de empresas, mas sim dar mais visibilidade a empreendimentos cuja base está na parcela negra da população brasileira e que podem trazer soluções para outros espaços no Sul Global.

Em um contexto pós-pandêmico de instabilidades acentuadas em termos geopolíticos e econômicos, o continente africano se mostra um espaço de acolhimento à projeção internacional do país com possibilidade de mobilização de diversos setores da sociedade brasileira.

⁵⁰ A exclusão do caráter eliminatório do inglês no exame de admissão à carreira diplomática, a implementação das cotas raciais e a bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia são alguns dos ajustes que podem ser apontados.

É fundamental que isso seja resgatado de forma responsável e coerente com a identidade negra do país. Isso significa demandar maior responsabilidade social do empresariado e compromisso com valores já presentes na cooperação sul-sul promovida pelo Estado, preservando a coerência estratégica da projeção internacional do país, limitando ou coibindo que assimetrias, contradições e dilemas sociais da nossa sociedade não sejam exportados e reproduzidos em outros territórios.

- ***Criação de mecanismos para discussão da agenda social em âmbito regional, aproveitando arranjos do Mercosul.***

Embora a coordenação latino-americana seja central para a agenda racial multilateral, sobretudo a partir das discussões de Durban, não há mecanismos institucionalizados de promoção à igualdade racial no plano do Mercosul, e o silêncio sobre isso é sentido na leitura da documentação. Isso pode ocorrer através do desenvolvimento de um programa perene, ou nos moldes de um projeto com data de início e término, como ocorre com tantos abrigados pelo Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Devido à proporção inversa de distribuição de recursos/maiores doadores, o Focem teria impacto limitado no Brasil. No entanto, seria um importante mecanismo de difusão pela região de experiências bem consolidadas em nosso país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCASTRO, Mathias; SEABRA, Pedro. **Brazil-Africa Relations in the 21st Century**. Springer International Publishing, 2021.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. **O tratado dos viventes**. Formação do Brasil no Atlântico Sul. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

AMORIM, Camille; SILVA, André Luiz Reis da. O Itamaraty e o Movimento Negro: interesses, ideias e práticas nas relações Brasil-África. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, 2021.

BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 2nd ed. Oxford University Press, Oxford, 2001.

BELÉM LOPES, Dawisson. **Política externa e democracia no Brasil**: ensaio de interpretação histórica. Campinas: Editora da UNESP, 2013.

BERENSKOETTER, Felix. National identities and international relations. **Cambridge Review of International Affairs** (2017): v. 30. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09557571.2018.1439311>>. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Série de comunicação diplomática sobre o período entre 2003-2016**: disponível para acesso público até 2018. Brasília: Arquivo Central do Itamaraty, 2018.

BRASIL. **O relançamento da relação com a África é um reencontro do Brasil consigo mesmo**. Presidência da República, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/05/lula-201co-relancamento-da-relacao-com-a-africa-e-um-reencontro-do-brasil-consigo-mesmo201d>>. Acesso em: setembro de 2023.

BRASIL. **Medida Provisória fecha em 23 o número de ministérios do governo Temer**. Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://camara.leg.br/noticias/487882-medida-provisoria-fecha-em-23-numero-de-ministerios-do-governo-temer/#:~:text=Primeira%20medida%20provis%C3%B3ria%20editada%20no,ap%C3%B3s%20a%20posse%20de%20Temer>>. Acesso em: [setembro de 2023].

CARLSNAES, Walter. Foreign Policy. In: Carlsnaes, W; Risse, T; Simmons, BA (eds). **Handbook of International Relations**. Londres, 2013: SAGE Publications.

CERVO, Amado Luiz. Meios e resultados do pragmatismo em política externa (1967-1979). In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo (org.). **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UnB, 2009. p. 397-425.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. **Revista Dados**, v. 28, n. 1, 1985.

COSTA E SILVA, Alberto da. **Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; LOPES, Dawisson; CASARÕES, Guilherme. Mudanças institucionais no Itamaraty, ethos corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012, v. 1, p. 298-349.

FAUSTO, Boris et al. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1994.

FUNAG (Fundação Alexandre de Gusmão). **II CIAD - Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora**: Relatório Final, 2009. Disponível em: <<https://permuta.bce.unb.br/produto/ii-ciad-conferencia-de-intelectuais-da-africa-e-da-diaspora-relatorio-final/>>. Acesso em: outubro de 2023.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**: coleção pesquisa qualitativa. Bookman Editora, 2009.

GOMES, N. L.; SILVA, P. V. B. da; BRITO, J. E. de. Ações afirmativas de promoção da igualdade racial na educação: lutas, conquistas e desafios. **Educação & Sociedade**, v. 42, p. e258226, 2021.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Editora Companhia das Letras, 2020.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. London: Palgrave, 2003.

HOPF, Ted. The promise of constructivism in international relations theory. **International security** 23, n. 1 (1998): 171-200.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, n. Supplement_2, p. 209-238, 1995.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Cor ou Raça. **Educa IBGE**, 2022a. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>>. Acesso em: outubro de 2023.

IBGE. Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil - **Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica**, 2022, n.48. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972_informativo.pdf>. Acesso em: outubro de 2023.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Nota Técnica DIEST nº 10: Diferenciais de Rendimento do Trabalho por Raça e Gênero no Brasil**, 2013. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131119_notatecnicadiest10.pdf>. Acesso em: outubro de 2023

KYRILLOS, G. M.; SIMIONI, F. Raça, gênero e direitos humanos na política externa brasileira no governo Bolsonaro (2019-2021). **Revista Direito e Práxis**, v. 13, n. 3, p. 1874-1896, jul. 2022.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LEITE, I. C.; POMEROY, M., SUYAMA, B. Brazilian South-South Development Cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa. **J. Int. Dev.**, 27: 1446- 1461, 2015.

LEITÃO, L.R.; SILVA, M. K. Institucionalização e contestação: as lutas do Movimento Negro no Brasil (1970-1990). **Política & sociedade: revista de sociologia política**. Florianópolis, SC. v. 16, n. 37 (set./dez. 2017), p. 315-347, 2017.

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, jul. 2014.

MEIRA PENNA, J. O. Aspectos psico-sociais da política externa brasileira. In: **Política Externa, Segurança e Desenvolvimento**. Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1967.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos. In: LETICIA PINHEIRO; CARLOS R. S. MILANI. (Org.). **Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. 1ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012, v. 1, p. 33-70.

MILANI, Carlos. **Solidariedade e interesse**: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento. Curitiba: Appris, 2018. Cap. 4, p. 263-304

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. Editora Perspectiva SA, 2016.

NASCIMENTO, Abdias. **O Quilombismo**: documentos de uma militância panafricanista. São Paulo: Perspectiva, 2019.

PINHEIRO, Leticia; VEDOVLI, Paula. Caminhos cruzados: diplomatas e acadêmicos na construção do campo de estudos de política externa brasileira. **Revista Política Hoje**, v. 21, n. 1, 2012.

PORTA, D. Della; KEATING, M. **Approaches, and methodologies in the social sciences**: a pluralist perspective. Cambridge.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

RIBEIRO, C. A. L. **As múltiplas percepções sobre o continente africano na política externa dos governos Lula da Silva e Rousseff (2003-2016)**. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (Dissertação de mestrado). Porto Alegre, UFRGS, 2020.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A África no século XXI**: um ensaio acadêmico. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

SILVA, A. L. R. DA. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143-184, jan. 2015.

SILVA, André Luiz Reis da; PÉREZ, José O. Lula, Dilma, and Temer: the rise and fall of Brazilian foreign policy. **Latin American Perspectives**, Thousand Oaks, v. 46, n. 4, p. 169-185, 2019.

TOMMASELLI, G. C. G. Necropolítica, racismo e Governo Bolsonaro. **Caderno Prudentino de Geografia**, [S. l.], v. 4, n. 42, p. 179–199, 2020. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7868>>.

ZANINI, Fábio. Euforia e fracasso do Brasil grande: política externa e multinacionais brasileiras da Era Lula. São Paulo: **Editora Contexto**, 2017.