

## *O Itamaraty e o Movimento Negro: interesses, ideias e práticas nas relações Brasil-África*

*Itamaraty and the Black Movement: interests, ideas and practices  
towards Brazil-Africa relations*

### **Introdução**

Este artigo busca entender a participação do Movimento Negro na formulação da política externa brasileira para o continente africano durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Toma-se como pressuposto o conceito de frente neodesenvolvimentista, conforme defendido por Boito Junior e Berringer (2013), segundo o entendimento de que os movimentos sociais, junto a outros atores estratégicos como empresariado, sindicalismo e intelectualidade, foram fundamentais para a garantia da governabilidade durante as presidências do Partido dos Trabalhadores (PT).

As relações com o continente africano estão ligadas com a própria formação brasileira, porém, em cada momento, com significado e intensidade diferentes, de acordo com a perspectiva econômica, política, cultural e identitária vigentes. Entretanto, apenas nas últimas décadas, a diplomacia brasileira reforçou o processo de aproximação com os países africanos, embora ainda marcado por indefinições e distanciamentos (SILVA, 2009). Após idas e vindas, o

1 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: <camille.amorim@gmail.com>

2 Professor dos Programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais e Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (PQ2), Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: <reisdasilva@hotmail.com>

século XXI é marcado pela reoxigenação das relações entre os polos (SARAIVA, 2015), por meio da maximização das relações comerciais (OLIVEIRA, 2015) e da expansão da malha diplomática brasileira no continente e da presença de empresas e agências estatais em processo de internacionalização (CORNETET, 2014; FILHO, 2018; STOLTE, 2015). Além disso, o momento também é marcante devido a uma reinterpretação que trouxe para a política externa o reconhecimento de alguns elementos de base africana constituintes da identidade brasileira, como o compartilhamento da história e da cultura, além de o país possuir a segunda maior população negra do mundo (FILHO, 2018).

Redescoberta mútua (SARAIVA, 2015), esse novo momento da política externa para o continente só foi possível também por ter encontrado reciprocidade do outro lado do Atlântico, por intermédio das elites africanas que reconheceram no Brasil um suporte para a elevação de sua autonomia, e um espelho a ser observado pela superação da condição colonial, construindo internamente um novo contexto cultural e econômico (SARAIVA, 2015). O Brasil que interage com o continente no período aqui abordado se coloca em um terreno de interesse de países emergentes, visto em especial pela atuação chinesa e indiana em busca por novos espaços de influência (SILVA; PÉREZ, 2019). Nesse contexto, o Brasil, mais timidamente que os demais, também tentou demarcar a sua importância tanto bilateralmente – junto a parceiros tradicionais como Nigéria, Angola, Moçambique, Egito e África do Sul – quanto a partir de esferas multilaterais em interações com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) e a União Africana (UA) (STOLTE, 2015).

Todo esse cenário delineado pela literatura precisa vir complementado de maior entendimento acerca da composição de forças internas que motivaram tamanho redirecionamento na política brasileira para o continente. Trabalhos como os de Zanini (2017) e Silberfeld (2013) contribuem ao apresentar os interesses e a

atuação do empresariado no continente. Com preocupação análoga de mapear atores internos envolvidos na política africana, Leite, Pomeroy e Sumaya (2015) discutem como movimentos sociais inseridos em processos decisórios foram capazes de delinear a agenda de cooperação para o desenvolvimento com a África em patamares renovados. No trabalho aqui empreendido, tal qual nessa literatura, lançamos à luz o lado interno da política externa a partir do caso da participação do Movimento Negro, discutindo a sua relação com atores centrais do processo decisório, ou seja, com o Itamaraty e os presidentes da República.

Ênfase desta pesquisa, o PT e o Movimento possuem uma aproximação histórica, a qual data de sua fundação e da aproximação com o Movimento Negro Unificado (MNU)<sup>3</sup>. Quando da chegada de Lula da Silva à presidência, uma das primeiras iniciativas do novo governo foi a garantia de espaço ao Movimento no processo decisório, através principalmente da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Nesse contexto de inserção decisória, vislumbra-se, de acordo com a política para a África, que o Movimento passou a influenciar a política externa de maneira institucional, aproximando-se do Ministério das Relações Exteriores e contribuindo para o aumento da transversalidade temática e da relevância das questões internacionais para diversos ministérios (FIGUEIRA, 2010).

Parte-se aqui de uma epistemologia interpretativista e de uma metodologia de análise qualitativa de conteúdo (GIBBS, 2009). As escolhas metodológicas subdividem-se entre, primeiramente, uma revisão de literatura acerca da temática, para avançar na análise de conteúdo de uma série de comunicação diplomática entre os anos de 2003 e 2016, coletada no Arquivo Central do Itamaraty, em 2018,

---

3 De modo a aclarar a escrita, importa destacar que, quando utilizado o termo *Movimento Negro*, estará sendo discutido o movimento em sentido amplo, geral e diverso, utilizando as iniciais maiúsculas de modo a reforçar a importância que este possui e sua capacidade de agência diante do contexto aqui analisado. O termo poderia ser escrito *movimento negro* no singular e em minúsculo, ou *movimentos negros*, no plural e em minúsculo, vide Alberti e Pereira (2007). Ainda, quando se tratar do Movimento Negro Unificado (MNU), este será mencionado pela sigla ou pelo nome em sua extensão completa.

por meio de uma codificação analítica e descritiva. Ambas as etapas se unem enquanto os resultados da análise da documentação são decorrentes da triangulação com a literatura.

Na primeira parte do artigo, almeja-se entender como o Movimento se constituiu como ator político com capacidade de influenciar a política externa do período estudado. Na segunda, são discutidos as ideias e os interesses que permearam a atuação desse grupo junto às instâncias decisórias. Na terceira, atemo-nos à série de comunicação diplomática para evidenciar o cotidiano do relacionamento entre Itamaraty e Movimento Negro. A última parte contém as considerações finais.

### **Atores: o Movimento Negro contemporâneo, o Partido dos Trabalhadores e o Itamaraty**

Entender o Movimento Negro e seu relacionamento com o PT passa por refletir acerca de como a militância contemporânea se constituiu e como parte dela se encontrou com as agendas da esquerda. Promover uma revisão sobre no que consiste o movimento contemporâneo é tarefa difícil, pois, como colocado por Alberti e Pereira (2007), é de uma rica diversidade de ideias e histórias, quicá incatalogável. Levando-se isso em conta, por razões de delimitação de recorte de pesquisa, será dada ênfase, nesta seção, à história que começa com o Movimento Negro Unificado, surgido em 1978, em ato realizado nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, em um marco histórico para a militância contemporânea com a participação de atores vindos de todo o país. Nesse momento, foi inaugurada uma nova fase de atuação (FERNANDES, 2017; ALBERTI; PEREIRA, 2007), ou a célula *mater* do ativismo contemporâneo pela igualdade racial (THEODORO, 2019).

Essa união decorreu das evidências de que o projeto nacional idealizado pelo regime ditatorial negligenciava e marginalizava a identidade negra (FERNANDES, 2017; RATTS; RIOS, 2014). Somavam-se também questões econômicas, pois as classes mais baixas, de maioria negra, seguiram excluídas do denominado Milagre Econômico, o legitimador econômico do regime militar

– em 1972, 52% da população economicamente ativa recebiam menos de um salário-mínimo e 22,8% recebiam entre um e dois salários (FAUSTO, 2012).

O Movimento foi fundado na década de 1970. Desde a fundação, já buscava estabelecer pontes com o continente africano no plano da sociedade civil. Entre as evidências dessa tentativa, há a controversa contraposição de narrativas entre Abdias do Nascimento e a delegação diplomática brasileira no Foro Intelectual do Colóquio do Festival Mundial de Artes e Culturas Negras Africanas (FESTAC/FESMAN) em 1977. O enfoque crítico à realidade brasileira, discutido por Nascimento, deu origem posteriormente ao livro *O Genocídio do Negro Brasileiro*, no qual é sustentada a tese de que a miscigenação legitima um silencioso genocídio negro (LARKIN, 2016; NASCIMENTO, 2016). O propósito do ativismo internacional de Abdias era muito claro: contrapor-se à narrativa oficial do regime militar por meio do Itamaraty, o qual propagandeava o Brasil dos militares, e assim denunciar o racismo estrutural à moda brasileira (NASCIMENTO, 2016; LARKIN, 2016).

O olhar para o exterior era uma forma de denúncia dos problemas do negro marginalizado pelo projeto de país. Por outro lado, também transparecia admiração de um passado rico de memórias geracionais africanas, mas silenciado pela força da escravidão. Não obstante, para delinear a formação do Movimento, o MNU partia do entendimento de que Movimentos Negros anteriores de contestação não haviam alcançado visibilidade suficiente para a causa. Dessa forma, o diferencial contemporâneo estaria na denúncia da democracia racial como mito estruturante da sociedade brasileira (FERNANDES, 2017).

A aproximação entre o MNU e o PT ocorreu especialmente pela compreensão de que tamanha complexidade da questão racial no Brasil somente seria resolvida por meio de uma revolução social, no sentido mais radical da expressão. Em especial no Brasil, os fenômenos de raça e classe estariam intrinsecamente vinculados (FERNANDES, 2017; RATTIS; RIOS, 2014), uma vez que a ordem racial, elaborada socialmente no passado, permaneceu quase

intacta ao longo dos primeiros desenvolvimentos da sociedade de classes, renovando, apesar de todas as mudanças, as condições psicossociais e socioculturais das relações raciais de origem colonial (FERNANDES, 2008). A consequência disso seria que os negros sofreriam uma opressão dupla, como proletariado ou subproletariado e por sua condição racial (MUNANGA, 2015).

O PT foi oficialmente registrado como partido em 1980. Lélia Gonzalez, uma das lideranças do MNU, fundadora também do partido, narrava, naquele momento, grande empolgação pessoal, pois vislumbrava, nas estruturas internas, um propósito de justiça e inclusão social, uma vez se tratar de “um partido que não tem senhor, não tem estruturas guetizantes” (RATTS; RIOS, 2014, p. 119), não estabelecendo um setor negro e propondo que este estivesse representado em todas as agendas. Gonzalez e muitos outros do MNU optaram pelo PT (SOARES, 2011), enquanto Abdias do Nascimento, por exemplo, deu preferência ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), que propunha o inverso em termos institucionais, com estruturas específicas para a discussão da agenda negra (RATTS; RIOS, 2014).

Um pouco mais tarde, em 1983, Lélia Gonzalez se afastou do partido após publicação de carta crítica no jornal Folha de São Paulo intitulada “*Racismo por Omissão*”. Segundo ela, existiam no PT imensas dificuldades internas em se lidar com a garantia de participação de atores considerados “não centrais”, principalmente os negros, os quais permaneciam silenciados perante um sonho igualitário, porém europeizante (RATTS; RIOS, 2014). Era, por parte de Gonzalez, uma identificação de lacunas no discurso e nas práticas do partido, que, apesar de se basear na busca por uma revolução social, não oferecia um modelo capaz de encaixar as demandas de outros grupos. Nesse sentido, Soares (2011) aponta que, ao longo da década de 1980, o PT tendia a tratar a agenda do Movimento Negro como problemas menores e que diziam respeito a um grupo restrito. O reconhecimento da questão racial aparecia apenas, por meio de manifestações de solidariedade de uma corrente

hegemônica de poder partidário, a dos sindicalistas, para a qual a questão racial estava subordinada à questão de classe.

Esse período de divergências inaugurou uma série de oscilações nas relações entre o PT e a parcela do Movimento Negro e do MNU, que tinham então se aproximado do partido<sup>4</sup>, e a instabilidade prolongou-se pela década de 1990 (FERNANDES, 2017). Apesar de se reconhecerem como compartes, nutriu-se ao longo do tempo uma relação crítica, sendo parcela do movimento negro inserida nas estruturas partidárias do PT como um polo mais à esquerda. Após a primeira onda de descontentamento com o partido e da derrota nas urnas de Lula para Fernando Collor, o PT precisou repensar o seu lugar dentro da agenda política brasileira e nas limitações internas de seu projeto (SOARES, 2011). Dessa forma, o discurso que defendia uma revolução baseada na luta de classes perdeu espaço para uma pauta mais moderada de ampliação de direitos dentro do sistema democrático.

Intelectuais como Florestan Fernandes (2017), filiado ao PT, tiveram notável preocupação em fazer o partido “enxergar” a questão negra, propondo reflexões acerca do 13 de Maio e dos simbolismos culturais de acordo com o discurso do Movimento Negro. Em 1988, ele alavancou discussões sobre como o partido deveria participar dos festejos do centenário da Abolição. Já em 1994, embora o PT tivesse se posicionado contra a proposta de Reforma Constitucional, Florestan Fernandes apresentou projeto de Emenda para que se fizesse constar na Constituição brasileira um capítulo “Dos Negros”.

Na escrita, o capítulo previa uma definição racial, os tipos de privações pelas quais os negros passariam na sociedade brasileira e o tamanho de sua herança cultural, além de colocar como compromisso constitucional a criação de políticas públicas para conter

---

4 Importa destacar que atores ligados ao Movimento Negro assumiram as mais diversas posições no espectro político e partidário, vide o exemplo citado acima de Abdias do Nascimento e do PDT. Também é o caso da Unegro (União das Negras e Negros pela Igualdade), criada em 1988 e próxima do PCdoB. Cumpre lembrar que existem também diversos movimentos e coletivos negros, que transcendem vínculos partidários. Ademais, é aqui delimitada a análise àquele grupo que se aproximou mais estreitamente do PT.

assimetrias raciais e inserir uma avaliação profundamente crítica da escravidão (FERNANDES, 2017). Florestan não encontrou o devido respaldo no próprio partido, tampouco tal reforma teve sucesso. Isso ocorreu devido a um contexto mais amplo econômico e político, no qual a esquerda foi contra a revisão constitucional porque não se sentiu segura quanto à força para manter algumas conquistas já asseguradas, e para promover outras mudanças, entre todo o espectro ideológico prevaleceram omissão e indecisão (GENOINO, 1994).

Em 1995, ocorreu a celebração dos 300 anos de Zumbi, e uma marcha entregou ao presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, uma interpelação por maiores garantias dos direitos humanos, contra a discriminação e a favor da inclusão (SOARES, 2011). Foi, em termos práticos, uma acomodação do discurso revolucionário da década anterior e um reflexo da revisão do fim dos anos de 1980. Foi marcante na discussão dos anos 1990 a demanda por medidas concretas de reparação histórica aos descendentes das vítimas da escravidão, vide as ações do Movimento pelas Reparações (DOMINGUES, 2018; CONCEIÇÃO, 1994) – e, nesse contexto, a tentativa de garantir avanços em políticas públicas redistributivas para a população negra (SOARES, 2011).

Imerso nesse cenário, o PT acompanhou a demanda negra, criando a Secretaria Nacional de Combate ao Racismo, pela qual o setor do Movimento Negro teria direito a assento, voz e voto na Executiva do Diretório Nacional do Partido. Esse clima de aproximação, contudo, não durou muito, e em 1999 o Congresso Nacional do partido decidiu manter apenas o direito de voz para a militância, para não descentralizar em demasia o poder, diante da criação de outras secretarias setoriais (SOARES, 2011).

Essa retrospectiva é importante para entender particularidades da relação entre o Movimento Negro e o PT. Concebendo-a principalmente como um eixo crítico e complementar, o tipo de relação construída entre ambos foi resultante de um diálogo cujo principal ponto de encontro foi, apesar de dissensos, compartilhar o interesse pela promoção da transformação da conjuntura social por meio de



um canal alternativo ao proposto pela elite tradicional. Em 2003, com a eleição de Lula da Silva, Larkin (2016) salienta a ocorrência de uma dinâmica de aprofundamento e continuidade dos anos 1990 no sentido da conquista de espaços para a discussão de racismo e inclusão da população negra.

O espaço no plano decisório foi, de imediato, garantido a partir da criação da SEPPIR, sob liderança negra e da inserção de Gilberto Gil como ministro da cultura. Este último, embora não diretamente ligado ao PT, é uma figura simbólica para o Movimento Negro, a ser aclarada mais adiante. Esses dois casos são especificamente centrais para a análise aqui realizada, por reconhecerem que tais pastas, apenas abaixo da Presidência da República, formataram uma agenda de resgate cultural sob garantia da inclusão da militância negra na alta tomada de decisão. Mais do que isso, as pastas foram os caminhos institucionais mais claros para colocar em prática ideias e interesses do movimento contemporâneo, conforme será discutido a seguir, em seus elementos centrados na garantia de inclusão e resgate cultural.

Essa ênfase da pesquisa, contudo, não exclui a igual participação de outros militantes negros ligados ao PT e a outros partidos em cargos de subchefia e funções operacionais e administrativas nas mais diversas pastas nos governos Lula da Silva e Rousseff. Tampouco, busca-se aqui negligenciar todo um movimento de inserção negra em esferas decisórias nas instâncias estaduais, municipais e mesmo em fundações de âmbito federal, que tomaram novo impulso a partir do processo de redemocratização (THEODORO, 2019). A questão, como defende Theodoro (2019), é que a SEPPIR corporifica frutos de um debate já promovido pela sociedade civil ao longo da década anterior e inaugura um novo campo de ação para políticas públicas.

No caso da SEPPIR, Matilde Ribeiro, natural de São Paulo, assumiu como ministra-chefe, com histórico de atuação anterior no MNU, no movimento feminista e no próprio PT. Ficou no cargo entre 2003 e 2006, quando foi sucedida na chefia da pasta por Edson Santos, também militante dos movimentos sociais no Rio de Janeiro e com antiga passagem pelo PCdoB, antes de se filiar ao PT, em 1994. O ministro não era ligado diretamente ao MNU, cabe salientar. De

perfil similar, carioca e com igual passagem pelo PCdoB, Elói Araújo foi o sucessor de Santos e permaneceu na SEPPIR entre 2010 e 2011, na transição entre Lula e Dilma. O histórico partidário desses atores mostra que a pauta racial não era uma prerrogativa dos indivíduos alinhados ao MNU, tampouco do PT. Existia toda uma plataforma compartilhada entre a esquerda contemporânea e o Movimento Negro nas suas mais diversas acomodações geográficas e pelo espectro político-partidário, assumindo maior protagonismo pela esquerda.

Essa percepção é corroborada pela nomeação, por Dilma Rousseff, de Luiza Bairros, antiga militante do MNU, porto-alegrense, e que se filiou ao PT no mesmo ano em que assumiu a SEPPIR, em 2011 (BORGES, 2017). Bairros anteriormente atuou pela ONU em projetos sobre o racismo, tendo sido uma das representantes brasileiras na Conferência de Durban em 2001 (BAIROS, 2002; BORGES, 2017). A última a ocupar esse cargo nos governos PT foi Nilma Lino, mineira e primeira mulher negra a chefiar uma universidade – a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) no Ceará – representante da intelectualidade negra (CUNHA, 2017)<sup>5</sup>. Cabe salientar que a SEPPIR foi o espaço central pelo qual o Movimento Negro conseguiu assegurar sua participação na gestão dos referidos governos, mesmo a despeito de possíveis mudanças políticas entre Lula da Silva e Rousseff, como elucidado na última unidade deste trabalho. Nota-se que, quando do corte de gastos governamentais promovido em 2015, por Dilma Rousseff, a SEPPIR converteu-se em Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos e, embora com responsabilidades mais abrangentes, Lino seguiu como gestora. Ainda assim, há críticas contundentes do Movimento Negro acerca do arrefecimento das políticas de igualdade racial com a referida fusão (THEODORO, 2019).

A atuação da SEPPIR promoveu avanços, mas esbarrou em limites significativos, conforme analisa Theodoro (2019). Para

---

5 Na mesma entrevista referenciada, Nilma Lino conta: “Sempre fui simpatizante do Partido dos Trabalhadores (PT), mas nunca tive ligação com o partido. A minha militância se deu no movimento negro acadêmico, em busca de espaço para os pesquisadores negros e para as temáticas da comunidade”.

a criação da pasta, o autor expõe que Matilde Ribeiro precisou empreender uma missão de convencimento pós-eleitoral para que atores da alta política compreendessem a importância do status ministerial para uma pasta voltada para a questão racial. Já durante sua existência, a SEPPIR não teria conseguido se impor perante outros órgãos do Executivo como uma instância de gestão e coordenação. Faltavam apoio político, profissionais e expertise, sob um orçamento tímido, restando, assim, como um espaço de apoio a outros ministérios, com baixos indicativos de execução de projetos (THEODORO, 2019).

Por sua vez, Gilberto Gil, então filiado ao PV, ficou à frente do Ministério da Cultura entre 2003 e 2008, fato que igualmente demonstrava a importância da agenda negra para o governo. Sobre a estima do artista para a cultura afrodescendente, Florestan (2017) afirmava que há personalidades que são plenamente dionisíacas, que estão dentro das dimensões culturais da herança psicocultural que veio da África, em termos de temperamento, cultura e herança genética, e Gil seria responsável, ao longo de sua vida pública, por colocar todos esses aspectos em evidência. No mesmo sentido, Silva (2017, p. 25) aponta que o trabalho de Gilberto Gil é um apoio de memória para a população negra brasileira, trazendo visibilidade à existência das identidades negras no país. Foi a partir de sua gestão que projetos de resgate cultural afro-brasileiros foram promovidos por meio da Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural, como o Capoeira Viva e o Plano Nacional de Cultural, esse último responsável por atribuir visibilidade para a cultura quilombola em nível de Estado (VEJA..., 2008).

Dessa forma, a pauta afrodescendente se diluiu ao longo das gestões posteriores do Ministério da Cultura (MinC). De modo análogo, a SEPPIR apresentou tímidos resultados práticos em uma avaliação mais ampla de sua atuação, os quais, de algum modo, esbarraram no racismo estrutural (THEODORO, 2019). Ainda assim, merecem importante destaque o Programa Brasil Quilombola, sobre posse de terra e construção de infraestrutura para as comunidades; o Programa de Saúde da População Negra,

o qual promove atenção especial com ênfase para hipertensão e anemia falciforme; as cotas raciais no sistema de ensino superior; a promoção do ensino de África nas escolas e iniciativas trabalhistas.

Paralelamente à retrospectiva aqui realizada, há em voga um fenômeno que conecta o que foi até aqui exposto à política externa brasileira, algo que vinha ocorrendo gradualmente desde o processo de redemocratização. Foi a internacionalização do Executivo brasileiro, iniciada com o empréstimo de diplomatas para outros ministérios nos anos 1980 (CHEIBUB, 1985), seguida da criação de assessorias internacionais específicas dessas pastas, com corpo técnico de alta expertise a partir da década de 1990 (HIRST, 2012). Essa internacionalização atinge o seu ápice nos governos em questão, principalmente no período denominado de política externa “ativa e ativa”<sup>6</sup>, de Lula e Amorim (AMORIM, 2015; FIGUEIRA, 2010). Cada pasta passou a contar com um setor próprio para pensar as relações internacionais, a partir de suas temáticas específicas. Figueira (2010) destaca que, durante o governo Lula, apenas os Ministérios das Comunicações, Integração Nacional e Previdência Social não tinham um órgão responsável por relações internacionais, muito possivelmente por tratarem de agendas de cunho estritamente interno.

Os demais ministérios contavam com as suas respectivas assessorias internacionais para endereçar temáticas específicas e constantemente criar interações com o Itamaraty, que, generalista em sua natureza, também se via incapaz de responder com a devida precisão às questões técnicas na amplitude determinada pela globalização (FIGUEIRA, 2010; FARIA, 2012). Isso aconteceu por uma tendência na qual a projeção internacional do país é redimensionada nos mínimos detalhes, obrigando o Estado a repensar seu papel diante de múltiplas novas possibilidades de ação e constrangimento em termos transdisciplinares. Esse fenômeno demandou da política externa um abandono do misticismo do suposto insulamento da chancelaria, para se definir como de direito e de fato, a partir de um

6 Expressão usualmente utilizada por Lula da Silva e Celso Amorim para intitular a condução de política externa no período, a ver Amorim (2015).

somatório de forças nacionais, ou seja, como de fato uma política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013; MILANI, 2012).

### **Interesses e ideias: a democracia racial e um retorno à África “romantizada”**

O relacionamento entre o Itamaraty e o Movimento Negro, em momentos passados, pautou-se pelo antagonismo direto ou indireto, vide o combate ao ativismo de Abdias do Nascimento em eventos africanos durante o período militar (NASCIMENTO, 2016). Posteriormente, essa herança da ditadura perdurou na essência, na atribuição de significados à identidade brasileira por meio de polos opostos: o Itamaraty refletia e constituía uma identidade concebida pela elite no poder, aquela que enaltece o mito da miscigenação e da democracia racial com a qual o Movimento Negro contemporâneo polarizava, sobretudo pelo papel reservado ao negro na narrativa elitizada, o de elemento marginalizado e subalterno (MUNANGA, 2018).

A corporação diplomática do Brasil, desde o surgimento, já se mostrava elitizada e europeizada. Atribuiu-se a essa burocracia a responsabilidade por buscar reconhecimento para o Brasil independente. Obter a legitimidade perante a comunidade internacional naquele momento significava adquirir o respeito da Europa, para isso se falava a linguagem e a cultura do velho mundo (CHEIBUB, 1985). O resultado foi o nascimento de uma burocracia pautada no estrangeiro, uma casta branca, de vestes importadas da Inglaterra e fluente em francês, sobretudo distinta do nativo brasileiro (MEIRA PENNA, 1967). Ainda assim, o Brasil independente alcançou primeiro a África e não a Europa que emulava, com os reconhecimentos de representantes de Lagos e do Benin (COSTA E SILVA, 2003). Resgatar os aspectos ideacionais do Movimento Negro acerca do continente africano é romper com a incoerência que funda essa estrutura da política externa.

É perceptível, em depoimentos coletados por Pereira (2007) e Alberti e Pereira (2005, 2007), que o olhar para a África do Movimento Negro se dá sob perspectiva romântica, no sentido de significar uma interpretação idealizada do outro lado do Atlântico. Há

uma rica problematização acerca da realidade brasileira, permeada pelo racismo estrutural, a despeito de uma África que aparenta ser a resposta para todos os problemas raciais vividos pelo negro brasileiro. O continente é visto com a nostalgia de um espaço nunca alcançado, de diversidade e de encontro com respostas genealógicas, respostas que a narrativa de nacionalismo no Brasil não oferece (ALBERTI; PEREIRA, 2007; ATLÂNTICO..., 1998).

Com esse intuito, retomam-se os temas de carnaval do bloco Ilê Aiyê, que se tornam cadernos educativos divulgados para a rede pública de ensino. Em 2001, o tema foi “África ventre fértil do mundo”; em 2007, foi escolhido o enredo “Abidjan – Abuja – Harare – Dakar. Ah! Salvador, se você fosse assim...”. Ambos são exemplos de como o continente é abordado de um modo idealista e nostálgico. No trecho abaixo, Vovô, um dos fundadores do bloco de carnaval - Movimento Negro, narra a surpresa contraditória de chegar ao continente:

Para falar de África, só fala de Tarzan, miséria, Chita, corrupção. Imagina que eu vim a saber o que era a miséria mesmo do *apartheid* em 83, na primeira vez que saí do Brasil, quando fui para Angola. Cheguei em Angola, o país em guerra [...] E comecei a pegar os jornais [...] aí você via... Porque aqui saíam de vez em quando umas notinhas sobre o *apartheid*. Aí lá, pegando os jornais é que fui ver. Fiquei até meio assustado. (apud ALBERTI; PEREIRA, 2007, p. 34).

Em outra passagem, Lucia Xavier, também militante, reforça a idealização. “A gente tinha uma África mítica. Pegava os escritos de Amílcar Cabral, Patrice Lumumba e lia a realidade brasileira e traduzia as ideias” (apud ALBERTI; PEREIRA, 2007). Ivair dos Santos, que vivia em Angola e servia como informante do Movimento Negro brasileiro, enviando documentos e notícias, relembra: “ao viver em um país em guerra as coisas são outras. Aquele discurso que eu tinha não tinha nada a ver com aquela realidade, muito mais dura, muito mais cruel” (apud ALBERTI; PEREIRA,

2007, p. 36-40). Porém, cabe ressaltar que existe uma missão social intencional por trás dessa romantização. É a partir dessa perspectiva que se desconstrói a África sinônimo de mazelas, pobreza e dificuldades, ênfase que permeia o senso comum e que tantas vezes inibe identificações por parte de pessoas que teriam um passado compartilhado com o outro lado do Atlântico (ATLÂNTICO..., 1998). É uma África romântica, porém avessa aos estereótipos.

Ivaír Santos: O que eu estava fazendo era poesia diante da realidade dura. Era isso que eu queria mostrar para o pessoal, ou seja: a África que tem aí não é essa. A África que nós precisamos é outra. Tem que ter outro olhar. (apud ALBERTI; PEREIRA, 2007, p. 41).

Vovô: Até hoje ninguém mostra uma imagem de cidades bem desenvolvidas em África, cidade moderna. Eu estive em Abidjan em 86, fiquei num hotel cinco estrelas em que eu nunca estive aqui no Brasil. Então o pessoal fica: “Mas na África... Como quando o presidente Lula esteve lá e fez uma declaração: “Pô, nem parece que é a África”. Mas é a influência de como a África é mostrada. (apud ALBERTI; PEREIRA, 2007, p. 34).

Exposto isso, a percepção do Movimento Negro sobre a África revela um propósito de ruptura com a perspectiva de identidade nacional transmitida pelo Estado brasileiro e da elite nacionalista (NASCIMENTO, 2016). Embora pareça um contrassenso manter em níveis institucionais versões tão polarizadas da identidade brasileira – da elite por meio do Itamaraty e do Movimento principalmente pela SEPPIR –, entende-se que há um diálogo que passa a favorecer a participação da militância. Isso começa a acontecer a partir dos trabalhos preparatórios para a Conferência da ONU Contra o Racismo, em 2001, importante por fomentar maior reflexão acerca do racismo e do preconceito (ALVES, 2002). O Brasil contou com uma grande delegação que envolvia diplomacia e representantes de organizações da sociedade civil. Nilma Bentes (2002, p. 6) reflete

que, naquele momento histórico, “o Brasil nem parecia Brasil”, dada a aproximação entre movimentos sociais, Estado e uma diplomacia tão politicamente correta.

O impacto da conferência trouxe frutos para o país antes mesmo de sua realização (SABOIA; PORTO, 2001). A preparação nacional atraiu os militantes para um diálogo com instâncias governamentais sob alta visibilidade, por meio de documentos que alinhavam posições da sociedade civil e do governo brasileiro e que circulavam em convergência de ideias (BENTES, 2002; CARNEIRO, 2002). Era um consenso tanto para o Movimento quanto para o Itamaraty que, uma vez resolvida a questão dos negros estadunidenses na década de 1970 e do *apartheid* sul-africano nos anos 1990, era o momento de colocar em discussão um tipo de racismo muito particular da sociedade brasileira, baseado na tese da democracia racial e da miscigenação (ALBERTI; PEREIRA, 2007; ALVES, 2002; SABOIA; PORTO, 2001). O entrave entre a perspectiva social e a do Estado era sobre o grau de engajamento que o Brasil deveria assumir. Enquanto os primeiros esperavam que o país sediasse a reunião preparatória regional, assegurando a participação da comunidade negra brasileira, o governo decidiu não assumir esses custos (BENTES, 2002).

De toda forma, a agenda preparada por diplomatas e pela sociedade civil foi um produto considerado positivo<sup>7</sup>, capaz de se refletir com grande peso nos resultados da conferência latino-americana (CARNEIRO, 2002; SABOIA; PORTO, 2001). Os pontos levantados pelo Brasil e refletidos no resultado regional foram principalmente concernentes à revisão da escravidão como um crime contra a humanidade, pedidos de reparações históricas e adoção de políticas públicas que garantissem o combate do racismo e inclusão econômica, cultural e social da comunidade negra. Contudo, o relativo consenso interno e regional não encontrou o mesmo ambiente positivo no evento, o qual foi abandonado por Estados Unidos e Israel (ALVES, 2002; BAIRROS, 2002).

---

7 Para maior detalhamento consultar Bentes (2002, p. 4).



Ao fim de Durban, o principal legado para o plano internacional foi oriundo de discussão estabelecida no Brasil por meio do diálogo doméstico e que encontrou respaldo de outros atores. Esse legado está no reconhecimento dos direitos à cultura e à identidade própria dos afrodescendentes, na participação igualitária na vida econômica e social e no rigor no estabelecimento de políticas de desenvolvimento social. Foi importante também tanto a prevalência de recomendações para o reconhecimento do tráfico de escravos como um crime humanitário (ALVES, 2002) quanto o protagonismo assumido desde a preparação até o Fórum, que resultou na atribuição de importantes papéis para brasileiros. O embaixador Gilberto Saboia coordenou as atividades referentes às questões históricas, e Edna Roland, do Movimento Negro feminista, foi escolhida para Relatora-Geral da Conferência (ALVES, 2002; BAIROS, 2002; CARNEIRO, 2002; SABOIA; PORTO, 2001). Todavia, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Movimento concordavam que existia potencial para mais. Os Estados Unidos rejeitaram a terminologia de “ações afirmativas”, bem como a Europa recusou ações mais concretas sobre compensações pelo tráfico de escravos (ALVES, 2002; BENTES, 2002; CARNEIRO, 2002). Cabe ressaltar que, além dos limites acima mencionados, os resultados esbarraram no 11 de Setembro, uma vez que a conferência terminou três dias antes dos atentados.

No período da Conferência, o PT tentou endossar que era importante que o Movimento Negro ponderasse sobre assegurar que as decisões da conferência fossem resguardadas contra a proposta de democracia liberal e de globalização capitalista capitaneada pela gestão de Fernando Henrique Cardoso (PT, 2013). Com a posse de Lula em 2003, a pauta de Durban refletiu-se na intensificação da promoção de ações afirmativas e iniciativas culturais que visavam ao resgate de uma base afrodescendente em múltiplos âmbitos da sociedade (LARKIN, 2016). A própria criação da SEPPIR foi um dos resultados de Durban (ALBUQUERQUE, 2008; RIBEIRO, 2013).

Retomando a relação entre MRE e SEPPIR, Albuquerque (2008) sustenta que a preparação para a Conferência de Revisão sobre a

Implementação e Plano de Ação de Durban e que ocorreria em 2009, resultou em uma estreita conexão entre os dois órgãos, sendo a legitimidade no plano das ideias atribuída à série de ações estabelecidas pela pasta de Igualdade Racial, pela promoção e pela valorização da cultura afrodescendente e inserção social por meio de políticas nacionais de ações afirmativas.

Feitas essas observações a respeito dos interesses e ideias do Movimento Negro e sua conexão com a política externa, a próxima unidade propõe uma avaliação das práticas de política externa a partir da comunicação diplomática do Itamaraty. Como ficará claro, as práticas emergem, de alguma maneira, vinculadas às questões aqui trabalhadas sobre democracia racial, miscigenação, percepção romântica e inclusão social. Esse reflexo aparece como resultado da conexão da chancelaria diretamente com a agenda ou com os atores, via sociedade civil ou institucionalmente através das pastas da Igualdade Racial ou do Ministério da Cultura.

### **Práticas mediadas: movimento ao Itamaraty**

Emprende-se, nesta unidade, uma análise da comunicação diplomática, disponível em domínio público até 2018 no Arquivo Central do Itamaraty (BRASIL, 2018<sup>8</sup>). Para realizar a análise qualitativa de conteúdo, foram utilizados documentos filtrados a partir das palavras-chave: movimentos sociais, movimento negro, movimentos negros, racismo, solidariedade, miscigenação, democracia racial, SEPPPIR, MinC, Conferência de Durban. Tais verbetes foram resultado da revisão sistemática da literatura realizada nos tópicos anteriores. Cabe ponderar que esta pesquisa não pretende ser exaustiva e discutir significância da amostragem, mas sim encontrar uma interpretação narrativa plausível para explicar a relação entre atores, interesses, ideias e a política africana do Brasil empreendida no período.

---

8 A referência bibliográfica da série se encontra no final do texto. Entretanto, visando à criação de uma legenda para a narrativa, buscou-se apontar datas, remetentes e destinatários das mencionadas comunicações a partir do rodapé. Importa aclarar que SERE significa “Secretaria de Relações Exteriores”, sede do ministério em Brasília e BRASEMB, sigla utilizada pela diplomacia para designar “Embaixada Brasileira em”.

Após o filtro por palavras-chave, realizaram-se simultaneamente a leitura da série documental e a codificação analítico-descritiva. Ao término da exposição à documentação, os códigos foram revisados e cruzados, considerando primeiramente o aparecimento de, pelo menos, três evidências que comprovem a plausibilidade do código diante da triangulação com a literatura. Dessa forma, a síntese dos códigos será apresentada nessa unidade como as práticas da atuação brasileira no continente (GIBBS, 2009).

Cabe ressaltar que os códigos analíticos são entendidos como temas resultantes da identificação de um suposto ponto de convergência interpretativo entre uma série de fontes por parte de quem empreende a interpretação. Os códigos descritivos são aqueles que, na comunicação, expõe atividades que foram realizadas ou que deixaram de ser, de acordo com a descrição disposta no documento. Quando combinadas todas as codificações, temos, portanto, uma conclusão interpretativa (GIBBS, 2009). Os códigos analíticos utilizados foram: (i) continuidades entre Lula e Dilma; (ii) elitização da agenda do Movimento Negro; (iii) ajuste discursivo do Itamaraty; (iv) protagonismo. O único código descritivo utilizado, por sua vez, foi: (v) visibilidade de práticas e de agendas.

Ainda, aponta-se como limitação o fato de as fontes serem documentos do Itamaraty e, conseqüentemente, trazerem uma narrativa própria da chancelaria sobre fatos cotidianos que envolvem as relações entre o país e o continente. A despeito desse fato, o uso desse material empírico permite que a academia e os leitores acessem detalhes da rotina de política externa para a África de uma forma pouco publicizada, trazendo novos elementos e permitindo florescer novos debates, como apontado por Uziel e Santos (2019) sobre a necessidade da crítica das fontes, para compreender seus limites e possibilidades. Deve-se mencionar também que os documentos acessados são de caráter ostensivo até o ano de 2018 e, conforme prazos de sigilo maior forem expirando, novos detalhes podem promover diferentes interpretações.

Tomando como ponto inicial a crítica de Abdias do Nascimento (2016, 2019) à atuação elitizada do Itamaraty, em termos históricos

é possível notar na documentação a existência de um ajuste discursivo. A chancelaria, durante o período estudado, não apresenta confrontos ao plano ideacional do Movimento Negro, tampouco questiona a atuação internacional da militância, algo ocorrido durante a ditadura militar (NASCIMENTO, 2016). Dentro desse contexto, o Itamaraty não mais justifica a identidade brasileira como resultante da democracia racial e da miscigenação. Ao contrário, a diplomacia demonstra atuar para garantia do lugar de fala negro, relacionando-se diretamente com a sociedade civil e com outros ministérios, que apresentam aproximação com o Movimento Negro, de forma central a SEPPIR e do Ministério da Cultura.

Obedecendo a essa lógica, é reconhecida a crescente influência que a comunidade brasileira negra procura exercer na formulação de política externa, sobretudo no tocante à aproximação com a África<sup>9</sup>. Para além disso, em 2006 o governo do Brasil foi convidado oficialmente para sediar a II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (CIAD), um mecanismo cultural, afirmativo da identidade africana e de estreitamento de laços entre as diversas regiões que se beneficiaram da diáspora<sup>10</sup>. Igualmente, em 2007, o país foi convidado com honras para o III Festival Mundial das Artes Negras (FESMAN)<sup>11</sup>, ocorrido em 2009. Esse último, por sinal, foi uma nova edição do evento em que Nascimento preparou o relatório de denúncia e crítica à sociedade e Estado brasileiro e que não foi aceito para apresentação sem maiores justificativas. Essa recusa implicou uma possível pressão da delegação diplomática brasileira que defendia uma perspectiva antagônica, baseada na tese de democracia racial (NASCIMENTO, 2016).

Os relatos da diplomacia mostram que a SEPPIR fazia sua articulação com o continente com autonomia institucional para tecer o seu discurso, baseado fundamentalmente em divulgação dos trabalhos realizados em plano doméstico para promover a igualdade racial, difusão de ações afirmativas, revisão da marginalização

9 Da BRASEMB Acra para SERE, em 27 de julho de 2012.

10 Da SERE para BRASEMB Adis Abeba, em 22 de junho de 2005.

11 Da SERE para MDIC, em 8 de fevereiro de 2007.

do negro e valorização da cultura afro-brasileira. Tudo isso era contextualizado como reflexo da agenda de Durban no Brasil. O MRE prestava apoio no sentido de logística de encontros e operacionalização de viagens.

Sobre a visita da SEPPIR ao Sudão, em 2010, relatou-se deferência especial dedicada à pasta brasileira, enaltecendo-a como gestora da diversidade. A presença da delegação do Ministério foi amplamente retratada pela imprensa local, tendo sido recebida pelas mais altas personalidades políticas do país africano, inclusive presidente e chanceler. Nas reuniões levantou-se a hipótese de uma cooperação com ênfase em solidariedade e tolerância, um refino que faltaria à atuação brasileira no Sudão, caracterizada unicamente pelo ramo empresarial e cooperação agrícola<sup>12</sup>.

Em Maputo, a avaliação de visita da SEPPIR foi igualmente positiva e responsável por despertar o interesse de Moçambique em resgatar o protocolo de intenções firmado em 2004, o qual, até então, não teria recebido andamento. De imediato, seguiram-se contatos técnicos e reuniões de alto nível com agenda substantiva posta em marcha<sup>13</sup>. Tamanha celebração também ocorreu em Angola<sup>14</sup> e na África do Sul<sup>15</sup>.

Inclusive, cabe salientar que a SEPPIR atuou ainda na composição de missões presidenciais e da chancelaria, indicando agentes da sociedade civil relacionados ao Movimento Negro para integrar as delegações. Esse tipo de registro, contudo, só foi identificado ao longo do governo Lula da Silva<sup>16</sup>. Em 2003, a lista de convidados para integrar delegação do então presidente, em sua primeira visita ao continente africano, foi construída por sugestões da SEPPIR e do Núcleo de Parlamentares Negros da Câmara dos Deputados. O grupo foi composto por integrantes do MNU, Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN), Fala Preta!, Geledés,

12 Da SERE para SEPPIR, em 19 de março de 2010.

13 Da BRASEMB Maputo para SERE, em 16 de outubro de 2010.

14 Da BRASEMB Luanda para SERE, em 5 de março de 2010.

15 Da SERE para SEPPIR, em 12 de março de 2010.

16 O que não significa que não possam ter iguais acontecimentos no governo Rouseff, mas que, todavia, não chegaram ao alcance desta pesquisa.

Centro de Cultura Negra do Maranhão, além de empreendedores e representantes culturais, intelectuais e religiosos<sup>17</sup>. Uma diversidade que alavancou o protagonismo negro doméstico e a valorização da cultura afro-brasileira em plano de política externa.

Igualmente, fora do continente africano, também ocorreu a atuação do Itamaraty para assegurar o lugar de fala negro, além da internacionalização da SEPPPIR e da política afro-brasileira. Por exemplo, por ocasião da visita do ministro da SEPPPIR em Lisboa, em 2010, foi registrada a satisfação dos contatos estabelecidos por meio da visibilidade recebida pelos esforços brasileiros em favor do resgate das raízes africanas e por reforçar a necessidade de valorizar a língua portuguesa a partir da face negra da maioria de seus falantes<sup>18</sup>. No mesmo ano, a Comissão de Desenvolvimento Social da ONU convidou o governo brasileiro para apresentar os avanços na área de inclusão e integração social, a embaixadora Maria Luiza Viotti enviou pedido para a SERE convidar diretamente a SEPPPIR para assumir a apresentação<sup>19</sup>.

Esse ajuste discursivo do Itamaraty, de forma a atribuir visibilidade à questão afro-brasileira, é acompanhado do entendimento que o trato internacional deve ocorrer por meio da democratização do processo decisório e da inserção de outras pastas especialistas para um resultado mais técnico e assertivo. Tanto para a II CIAD quanto para a FESMAN foram criadas comissões interministeriais, com diversos ministérios e especialistas, para conceber a organização e participação brasileira. Para o FESMAN, o Itamaraty trabalhou com base em consultas ao MinC, SEPPPIR, Movimento Negro e grupo de trabalho interministerial<sup>20</sup> composto por MinC, MDIC, SEPPPIR, entre outros.

A mesma união aconteceu para a II CIAD, para a qual ainda se somaram as pastas da Educação, Ciência e Tecnologia, Casa Civil, Fundação Palmares e atores subnacionais ligados ao Estado da

17 Da SERE para Núcleo de Parlamentares Negros da Câmara dos Deputados, em 7 de julho de 2003.

18 Da SERE para SEPPPIR, em 19 de abril de 2010.

19 Da SERE para SEPPPIR, em 14 de janeiro de 2010.

20 Da SERE para BRASEMB Adis Abeba, em 20 de fevereiro de 2006.

Bahia e Município de Salvador<sup>21</sup>. Além disso, Gilberto Gil foi uma das lideranças principais em ambos os casos, desde o aceite para o status de convidado de honra do FESMAN, até gravação de hino do festival com outros dois artistas africanos. Para a CIAD, Gil liderou a iniciativa desde o convite, relatou a chancelaria<sup>22</sup>. De forma geral, é possível interpretar através dos documentos que há uma comunicação quase que cotidiana entre a diplomacia e as assessorias internacionais tanto da SEPPIR, quanto do MinC, sobre a África.

Ainda a respeito da atuação internacional articulada entre MRE e outras pastas, outros exemplos que aparecem nos documentos são a coordenação entre a Divisão de Acordos Multilaterais Culturais (DAMC) do Itamaraty, a Delegação Brasileira na CPLP, Divisão de África do mesmo Ministério e o MinC, por meio de sua assessoria e do Comissariado da Cultura Brasileira no Mundo, para assumir a articulação e acompanhar as implementações de ações culturais no âmbito da CPLP<sup>23</sup>. Também há menções à coordenação de Benedita da Silva, pela assessoria internacional do Ministério do Trabalho e Assistência Social para, em coordenação com a chancelaria, convocar entidades civis para participação na II Comissão Mista entre Brasil e África do Sul, cuja pauta seria igualdade racial, agenda de Durban e prospecção de outros assuntos<sup>24</sup>.

Apesar de todo o ajuste discursivo aqui mencionado, alguns pontos expõem que não deixa de acontecer, em alguma medida, também uma elitização da pauta do Movimento Negro, conforme o Itamaraty se apropria de agendas deles. Essa característica ajuda também a entender o motivo de se falar em ajuste discursivo e não em ruptura, conforme acima definido, devido à permanência residual de uma narrativa elitizada. Iniciativas culturais fomentadas por esses grupos, e realizadas por embaixadas, serviam também de argumento para cativar elites locais para reuniões estratégicas e prospecções de negócios. A partir disso, o diálogo e, conseqüentemente,

21 Da SERE para BRASEMB Pretória, em 14 de fevereiro de /2006,

22 Da SERE para BRASEMB Adis Abeba, em 22 de junho de 2005.

23 Da SERE para Delegação Brasileira na CPLP, em 3 de setembro de 2007.

24 Da SERE para BRASEMB Pretória, em 4 de abril de 2003.

os negócios poderiam ocorrer de maneira mais fluida. Por exemplo, em 2009, após a V Conferência para Estudos Globais da Diáspora, na qual foi realizado painel dedicado ao Brasil como “maior país da diáspora africana”, realizou-se jantar para elite local na Embaixada de Acra, com direito a degustação de comidas e clube de choro<sup>25</sup>.

Ainda sobre a elitização, quando do preparo de comitiva do então chanceler Celso Amorim para viagem ao Senegal, Nigéria, Camarões, Cabo Verde e Guiné Bissau em 2005, a ministra Matilde Ribeiro foi convidada para integrar as atividades da agenda, cuja ênfase era patrimônio cultural, amplo diálogo político e substancial agenda de cooperação. Esse convite<sup>26</sup>, entretanto, chegou à SEPPIR um tanto de última hora, faltando menos de uma semana para a missão iniciar. Comparativamente, em outra ocasião de planejamento de missão os convites estavam sendo enviados em julho para a viagem em outubro do mesmo ano<sup>27</sup>. Ao longo da missão, Amorim narra o encontro com o presidente Obasanjo, da Nigéria<sup>28</sup>, ocasião em que, após conversa sobre questões multilaterais, apresentou os componentes da comitiva, recordando primeiro a presença da ministra, como um testemunho da determinação do presidente Lula em promover a igualdade racial. A apresentação das atividades de Ribeiro no Brasil serviu de introdução para uma subseqüente conversa sobre negócios com empresários.

A projeção do Brasil para o continente africano foi favorecida pelo ajuste discursivo da política externa resultante da maior interação entre Itamaraty e atores sociais. Ganhou-se prestígio e credibilidade ao se criar um conjunto de ferramentas que mostrassem ao outro lado do Atlântico que o Brasil estava mais próximo de suas raízes africanas, valorizando-as e resgatando-as. Nesse sentido, a Conferência de Durban de 2001, como aqui já problematizada, esteve sucessivas vezes acompanhando a narrativa diplomática.

25 Da BRASEMB Acra para SERE, em 11 de agosto de 2009.

26 Da SERE para SEPPIR, em 5 de janeiro de 2005.

27 Da SERE para Núcleo de Parlamentares Negros da Câmara dos Deputados, em 7 de julho de 2003.

28 Da SERE para BRASEMB Abidjan, em 21 de janeiro de 2005.



Todas as reverberações domésticas desde Durban atribuíram ao Brasil o status de protagonista perante as relações internacionais. Há, no Brasil, um exemplo para a comunidade internacional de uma resposta eficaz do Estado à Declaração e Plano de Ação de Durban (SANTOS, 2014), exaltou o então Secretário-Geral do Itamaraty. Igualmente, a ministra Nilma Lino destacou durante missão na África que, em termos de Estado no Brasil, o que existe é resultante dessa conferência, que ampliou a consciência social sobre as desigualdades no acesso a direitos baseados na raça e que deu um novo patamar à mobilização que ocorria em plano doméstico desde os anos 1980<sup>29</sup>.

Desse protagonismo, o Brasil sediou a conferência preparatória latino-americana e caribenha para a Revisão dos Resultados de Durban, em 2009, e participou ativamente organização da Conferência de Revisão através de sua delegação na ONU, desde 2006, imediatamente após ser confirmado que o novo evento ocorreria<sup>30</sup>. Isso o credenciou como articulador de interesses, diante de um cenário em que os consensos, assim como em 2001, pareciam quase impossíveis. Faltando um mês para a realização dessa Revisão, o documento final em negociação era frágil, repleto de ambiguidades, exceções e pouco consenso, além de não contar com apoios importantes entre as grandes potências. Coube então aos brasileiros a realização de reuniões informais para tentar conciliar interesses e agir junto à alta cúpula<sup>31</sup>. A preocupação do relato diplomático com a conformação do documento mostra que a Revisão, de fato, era interpretada como um importante empreendimento da política externa do país.

Ademais, é possível afirmar que existiu continuidade entre os governos Lula e Dilma, considerando-se os seguintes aspectos: em primeiro lugar, as falas de diplomatas e representantes da SEPPIR em ambos as gestões dão a entender que houve uma evolução de ações com a mesma finalidade, de favorecer a inclusão social e combater a

29 Da BRASEMB São Tomé para SERE, em 22 de dezembro de 2015.

30 Da SERE para BRASEMB Abuja, em 19 de agosto de 2008.

31 Da SERE para Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, em 11 de março de 2009.

discriminação. Em passagem por países africanos em 2010<sup>32</sup>, o então ministro da SEPIR Edson Santos reforçava em cada encontro a importância da sua pasta para a criação de políticas afirmativas e de inclusão social e correção de rumos da questão racial no Brasil. Em 2015, em visita a São Tomé, a ministra das Mulheres, Igualdade Racial e dos Direitos Humanos – já após a fusão de pastas, sob crise política doméstica – reafirmava o mesmo discurso de Santos, ressaltando que existia um percurso em construção contínua<sup>33</sup>.

Dessa forma, o Brasil de Lula encontrou na América Latina a oportunidade de conformar consenso e respaldo para sua agenda de revisão de Durban em 2009. O apoio, em formato do que já havia ocorrido em 2001, prolongou-se pelo governo Rousseff, vide a reunião de alto nível sobre o Ano Internacional dos Afrodescendentes (2011) em Salvador. A preparação pela delegação brasileira da minuta da declaração política para todos os signatários partiu da discussão firmada em plano regional desde 2000, em preparação para Durban e reforçada em 2009 quando na Revisão. O principal ponto de continuidade residia na adoção de políticas públicas para o acolhimento da diversidade racial e inserção social<sup>34</sup>.

Além disso, seguiu-se uma série de iniciativas de aproximação regional com base nas preparações para a Década da ONU para Afrodescendentes, como o Seminário Diálogo Argentina-Brasil sobre políticas para afrodescendentes<sup>35</sup>, o convite da DELBRASONU<sup>36</sup> a latino-americanos e africanos para integrar discussão conjunta sobre a Década na ONU<sup>37</sup>. Ou ainda, a atenta observação e endosso ao desenvolvimento da Articulação Regional Afrodescendente, com representantes do Movimento Negro do Brasil e de outros seis países latino-americanos (Colômbia, Costa Rica, Cuba,

32 Da BRASEMB Luanda para Ministério das Relações Exteriores, em 5 de março de 2010; da SERE para SEPIR, em 12 de março de 2010; da SERE para SEPIR, em 19 de março de 2010; da BRASEMB Maputo para SERE, em 16 de outubro de 2010.

33 Da BRASEMB São Tomé para SERE, em 22 de dezembro de 2015.

34 Da Missão Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas (DELBRASGEN) para SERE, em 11 de outubro de 2011.

35 Da SERE para SEPIR, em 19 de novembro de 2012.

36 Delegação Brasileira nas Nações Unidas.

37 Da SERE para SEPIR, em 14 de outubro de 2015.

República Dominicana, Uruguai, Venezuela e Porto Rico) com propósito de buscar programas afirmativos e desenvolver vínculos entre sociedade civil e governos a partir da proposta das Nações Unidas<sup>38</sup>. No mesmo período, também foram chamados como representantes brasileiros para a elaboração da coleção *História Geral da África e da XXI Cúpula da União Africana*, indivíduos ligados ao Movimento Negro e à academia, como Elizabeth Larkin, Kabengele Munanga, Cristina Teodoro Trinidad, Valter Roberto Silvério e Muryatan Santana Barbosa<sup>39</sup>.

Em segundo lugar, durante o governo Dilma as iniciativas culturais seguiram sob forte impulso. O Programa de Divulgação da Realidade Brasileira (PDRB) foi o principal modelo de iniciativa cotidiana capitaneada pelo Itamaraty e pelas delegações brasileiras no continente africano. Com o objetivo de geração de impacto local, o PDRB foi responsável pelo fomento a exposições, apresentações musicais e programas de leitorado brasileiro com ênfase em cultura afro-brasileira. Em uma dessas ocasiões, é relatada a importância do programa em depoimento de um participante, segundo o qual passou a ver com maior admiração que “o mesmo país que tirou milhões de pessoas da pobreza está promovendo a dignidade de boa parte de sua população através de ações afirmativas<sup>40</sup>”. Em outro relato, fica clara a existência de uma série de pontes institucionais com academia e sociedade civil que passaram a ser construídas a partir do PDRB<sup>41</sup>. Não foi identificada, nas leituras dos documentos, qualquer tipo de preocupação com possível retração do relacionamento entre Brasil e o continente, como se identificou, em contrapartida, quando se analisaram as relações que envolviam as práticas de comércio e do empresariado brasileiro.

Por fim, ressalta-se que a interação interministerial permaneceu acontecendo, em ambos os governos, quase de forma cotidiana entre a pasta de Relações Exteriores e as assessorias internacionais

38 Da SERE para SEPPIR e BRASEMB Habana, em 1º de outubro de 2012.

39 Da SERE para SEPPIR, em 10 de maio de 2013.

40 Da BRASEMB Acra para SERE, em 24 de janeiro de 2013.

41 Da BRASEMB Dacar para SERE, em 13 de janeiro de 2012.

de outros ministérios em busca de cooperação conjunta para a relações Brasil-África em plano cultural e de discussão racial. A essas assessorias, as comunicações são frequentemente endereçadas, tanto para tratativas diretas quanto para que tomem conhecimento de ações de terceiros ou do próprio Itamaraty no continente em questão. Essa relação fica clara em pronunciamento do Secretário-Geral das Relações Exteriores, por ocasião do Balanço de Gestão 2011-2014 da SEPPPIR, no qual agradece arelevante parceria estabelecida e os esforços empreendidos conjuntamente para a luta pela igualdade racial e pela superação de toda forma de discriminação, um dos traços distintivos da política externa, de acordo com o diplomata (SANTOS, 2014).

### **Considerações finais**

Desde a década de 1970, o Movimento Negro, por meio de suas organizações, com destaque para o MNU, propõe um reconhecimento identitário das relações com a África. Essa proposta contrapôs, de maneira rigorosa, a linha de argumentação do Estado sobre a existência de uma harmônica democracia racial. O século XXI marca uma revisão desse embate, com importantes ajustes na narrativa estatal, a partir da inserção direta da militância negra nas esferas institucionais decisórias, valorizando seus interesses e seus aspectos ideacionais.

Essa mudança reflete os maiores pleitos por uma política externa responsiva aos interesses de atores sociais e capaz de atender à complexidade resultante da globalização, conforme já apontado pela literatura. Era necessário que a agenda de relações exteriores, outrora restrita ao MRE, fosse objeto de discussões ampliadas entre outras pastas governamentais especializadas e com representantes da sociedade. Dessa forma, a comunicação interministerial com a SEPPPIR e o MinC era rotineira e norteou importantes ações. Sobre a resposta às demandas globais, assinala-se que todo esse engajamento partiu das reuniões preparatórias para a Conferência de Durban (2001) e que resultou em medidas concretas de promoção à igualdade social durante os governos do PT.

Como contraponto, todavia, nitidamente existiam resquícios da elitização na diplomacia e conseqüentemente na agenda internacional. Na prática, isso é visto na linguagem utilizada, pouco representativa da identidade negra e ainda passível de desconstrução, por parte de interlocutores da chancelaria. Nota-se igualmente que agendas culturais e de igualdade racial foram em alguma medida utilizadas pelo MRE ao promover negócios e aproximação com setores estratégicos africanos;

A política externa para a África, quando relacionada ao Movimento Negro, manifesta-se em uma preocupação clara em ressignificar a questão racial doméstica e também em retomar um olhar atento às práticas culturais que conectam identitariamente os polos dessa relação. Essa é, entretanto, apenas uma das múltiplas faces da política brasileira para o continente, afinal, existia uma frente neodesenvolvimentista (BOITO JUNIOR; BERRINGER; 2013) heterogênea em busca de imprimir seus interesses, na qual a militância é apenas um dos elementos. Dessa forma, a presente pesquisa indica uma possibilidade de ampliar a discussão, a partir do desbravamento dos interesses de outros atores no continente.

Cabe sinalizar que não foram encontrados indícios de uma retração no eixo Brasil-África em razão da transição entre Lula da Silva e Rousseff, quando discutido especificamente esse eixo de relacionamento entre a diplomacia e o Movimento. É simbólico, todavia, que, durante a crise política – período no qual o governo argumentou ser necessário enxugar custos e, conseqüentemente, fechar pastas e enxugar pessoal –, a SEPPIR tenha sido aglutinada à agenda de mulheres. Além disso, é nítido que, em missões ao continente africano, o discurso se manteve coeso, claramente apontando a continuidade entre os governos. Igualmente, quando da Década da ONU para afrodescendentes (2015-2024) e do Ano para os Afrodescendentes (2011), o Brasil promoveu atividades culturais, políticas e sociais de alto nível. Este trabalho deixa, por fim, levantadas essas questões para que próximos estudos sirvam de maior aprofundamento.

## Referências

- ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar Araújo. **Movimento negro e “democracia racial” no Brasil**: entrevistas com lideranças do movimento negro. Rio de Janeiro: CPDOC, 2005. Disponível em: [www.cpdoc.fgv.br](http://www.cpdoc.fgv.br). Acesso em: 29 out. 2019.
- ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar Araújo. Qual África? Significados da África para o movimento negro no Brasil. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 25-56, jan./jun. 2007.
- ALBUQUERQUE, Silvio José. **Combate ao racismo**. Brasília: FUNAG, 2008.
- ALVES, J. A. Lindgren. A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 198-223, 2002.
- AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha**: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.
- ATLÂNTICO negro: na roda dos orixás. Direção de Renato Barbieri. Roteiro de Renato Barbieri e Victor Leonardi. Brasília: Itaú Cultural, 1998. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=V1OqdhQItrI>. Acesso em: 7 abr. 2021.
- BAIRROS, Luiza. Editorial do Dossiê - III Conferência Mundial Contra o Racismo. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 169-170, 2002.
- BENTES, Nilma. Brasil-Durban-Brasil: um marco da luta contra o racismo. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 229-236, 2002.
- BOITO JUNIOR, Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300004&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300004&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 30 out. 2019.

- BORGES, Pedro. Luiza Bairros, uma referência que fica. **Alma Preta**, [Online], 17 jul. 2017. Disponível em: <https://www.almapreta.com/sessao/cotidiano/luiza-bairros-uma-referencia-que-fica>. Acesso em: 7 abr. 2021.
- 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.
- CARNEIRO, Sueli. A batalha de Durban. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 209-214, 2002.
- CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.
- CONCEIÇÃO, Fernando. Reparação não é privilégio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 mar. 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/3/13/mais!/18.html>. Acesso em: fev. 2020.
- CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre - RS, v. 5, n. 24, p.111-150, 2014.
- COSTA E SILVA, Alberto da. **Um rio chamado Atlântico**: a África no Brasil e o Brasil na África. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.
- CUNHA, Juliana. Nilma Lino Gomes: tenho como referência a luta dos meus ancestrais. **Revista Cult**, São Paulo, 2 jun. 2017. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/primeira-e-ultima/>. Acesso em: fev. 2021.
- DOMINGUES, Petrônio. Agenciar raça, reinventar a nação: o Movimento Pelas Reparações no Brasil. **Análise Social**, Lisboa, n. 227, p. 332-361, jun. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0003-25732018000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732018000200004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: fev. 2021.

- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2012.
- FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade**. Rio de Janeiro: Globo, 2008.
- FERNANDES, Florestan. **Significado do protesto negro**. São Paulo: Expressão Popular, 2017.
- FIGUEIRA, Ariane. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 5-22, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35818465001%0AComo>. Acesso em: 30 out. 2019.
- FILHO, José Joaquim Gomes Da Costa. Ideological Repertoires of the Brazilian Foreign Policy toward Africa across Three Presidential Administrations (1995-2016): From Realism to South-South Solidarity, and Back. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, v. 4, n. 7, p. 79-122.
- GENOINO, José. O fracasso da revisão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 jun. 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/6/02/painel/1.html>. Acesso em: 1º nov. 2019.
- GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Bookman, 2009. (Coleção Pesquisa Qualitativa)
- HIRST, Mônica. Prefácio. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos (ed.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 9-13.
- LARKIN, Elisa. Posfácio: o genocídio no terceiro milênio. In: NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva/IPEAFRO, 2016. p. 209-218.
- LEITE, Iara Costa; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. Brazilian south-south development cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa. **Journal of International Development**, Chichester, v. 27, n. 8, p. 1446-1461, 2015.



- MEIRA PENNA, José. **Política externa, segurança e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Livraria Agir, 1967.
- MILANI, Carlos. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. *In*: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos (ed.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 33-70.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jun. 2013.
- MUNANGA, Kabengele. **Negritude: usos e sentidos**. 3. ed. São Paulo: Autêntica, 2015.
- MUNANGA, Kabengele. Passado e presente nas relações África-Brasil. *In*: JORGE, Nedilson (ed.). **História da África e relações com o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2018. p. 453-489.
- NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva/IPEAFRO, 2016.
- OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma? **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 6, n. 29, p. 29-48, 2015.
- PEREIRA, Amílcar Araújo. O “Atlântico Negro” e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil. **Revista Perseu – História, Memória e Política**, São Paulo, ano I, n. 1, p. 235-263, 2007.
- PT – Partido dos Trabalhadores. 7º Encontro Setorial Nacional de Combate ao Racismo. *In*: SONCINI, Luana; CESAR, Rodrigo; NADOTTI, Vanessa Xavier (ed.). **O PT e o combate ao racismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 199-271.
- RATTS, Alex; RIOS, Flavia. **Lélia Gonzalez**. São Paulo: Selo Negro, 2014.
- RIBEIRO, Matilde. **Institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: percursos e estratégias: 1986 a 2010**. 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

- SABOIA, Gilberto Vergne; PORTO, Alexandre José Vidal. **A Conferência Mundial de Durban e o Brasil**. Brasília: MRE, 2001. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/NovaDelhi/pt-br/file/dh-03.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2021.
- SANTOS, Eduardo. Discurso do Secretário-Geral Eduardo dos Santos por ocasião da cerimônia da SEPPIR: Balanço de Gestão 2011-2014 – Brasília, 3 de dezembro de 2014. **Portal Itamaraty**, Brasília, 3 dez. 2014. Disponível em: [shorturl.at/ftAM7](http://shorturl.at/ftAM7). Acesso em: 7 abr. 2021.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. **A África no século XXI: um ensaio acadêmico**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.
- SILBERFELD, Jean-Claude E. **Brasil-África: a ótica dos empresários brasileiros**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2013. (CEBRI Artigos, ano 8, v. 2).
- SILVA, André. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso**. Curitiba: Juruá, 2009.
- 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.
- SILVA, Samuel Sousa. **Memória e identidade negra na obra de Gilberto Gil: 1964-2008**. 2017. Dissertação (Mestrado em Memória, Linguagem e Sociedade) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, fev. 2017.
- SOARES, Claudete Gomes. A radicalização da democracia e a questão racial. **Revista Perseu – História, Memória e Política**, São Paulo, n. 6, 2011, p. 195-221.
- STOLTE, Christina. **Brazil's Africa strategy: role conception and the drive for international status**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.
- THEODORO, Mário. A implementação de uma agenda racial de políticas públicas: a experiência brasileira. *In*: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p.238-261.

UZIEL, Eduardo; SANTOS, Norma Breda dos. Source criticism and the history of Brazilian foreign policy. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 187-208, 2019.

VEJA o perfil de Gil e relembre sua gestão no ministério da Cultura. **Estadão**, São Paulo, 30 jul. 2008. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,veja-perfil-de-gil-e-relembre-sua-gestao-no-ministerio-da-cultura,214714>. Acesso em: 1º nov. 2019.

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

## Resumo

Este trabalho busca analisar as contribuições do Movimento Negro brasileiro para a formulação da política externa brasileira para o continente africano, durante as Presidências de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016). Para isso, são avaliadas as relações do Movimento com o ator operacional da política externa, o Itamaraty, através de uma abordagem interpretativista. Faz-se isso através de uma revisão sistemática da literatura, seguida de análise qualitativa de conteúdo de uma série de comunicação diplomática disponível em domínio público até 2018, no Arquivo Central do Itamaraty. Aponta-se que a participação do Movimento Negro nas arenas decisórias foi fundamental para ressignificar as relações entre o Brasil e o continente, fomentando, além de uma ressignificação identitária, a criação de uma imagem de liderança positiva, reforçada por ações domésticas de promoção da igualdade racial e engajamento nas discussões internacionais sobre racismo.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira. Análise de política externa. Relações Brasil-África. Dilma Rousseff. Lula da Silva.

## Abstract

This paper aims to analyze the contributions of the Afro-Brazilian social movement to Brazilian foreign policy regarding Africa during the administrations of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 and 2007-2010) and Dilma Rousseff (2011-2014 and 2015-2016). Relations between the movement and the Ministry of Foreign Affairs are studied from an interpretivist perspective. The research corpus is a series of diplomatic

communications available in the Ministry's Central Archive. Research suggests that Afro-Brazilian movement participation in the decision-making process was a key factor in the reframing of Brazil-Africa relations, fostering not only a reinterpretation of black identity, but also the creation of a positive leadership image reinforced by domestic actions to promote racial equality and engagement in international debate on racism.

**Keywords:** Brazilian foreign policy. Foreign policy analysis. Brazil-Africa Relations. Dilma Rousseff. Lula da Silva.

Recebido em 17 de outubro de 2020

Aprovado em 30 de março de 2021