

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS

CAMILLE AMORIM LEITE RIBEIRO

AS MÚLTIPLAS PERCEPÇÕES SOBRE O CONTINENTE AFRICANO
NA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA DA SILVA E ROUSSEFF
(2003-2016)

Porto Alegre

2020

CAMILLE AMORIM LEITE RIBEIRO

**AS MÚLTIPLAS PERCEPÇÕES SOBRE O CONTINENTE AFRICANO
NA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA DA SILVA E ROUSSEFF
(2003-2016)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2020

CIP - Catalogação na Publicação

Ribeiro, Camille Amorim Leite

As múltiplas percepções sobre o continente africano na política externa dos governos Lula da Silva e Rousseff (2003-2016) / Camille Amorim Leite Ribeiro.

-- 2020.

129 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Análise de política externa. 2. Política externa brasileira. 3. Relações Brasil-África. 4. Atores domésticos . 5. Política externa. I. Silva, André Luiz Reis da, orient. II. Título.

CAMILLE AMORIM LEITE RIBEIRO

**AS MÚLTIPLAS PERCEPÇÕES SOBRE O CONTINENTE AFRICANO
NA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA DA SILVA E ROUSSEFF
(2003-2016)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 02 de março de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador
UFRGS

Profa. Dra. Tatiana Vargas Maia
UNILASALLE

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
UFRGS

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira
UFRGS

Para minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos que me acompanharam ao longo desta pesquisa. Em especial à minha mãe, Inês, que gentilmente sempre leu e ouviu todas as minhas ideias, ensaios, queixas e conquistas, mantendo-se presente mesmo do outro lado do Brasil. Igualmente agradeço ao meu noivo, Luciano, pela parceria cotidiana durante a trajetória do mestrado, com todas as alegrias e dificuldades.

Ao meu orientador, André Luiz Reis da Silva, minha gratidão pela paciência e por todos os ensinamentos que ajudaram a concretizar esse trabalho e que tanto me fizeram refletir sobre a academia como vocação. Foi um grande privilégio poder contar nessa empreitada com uma referência da área de Análise De Política Externa Brasileira. Aos professores que aceitaram compor a banca, Tatiana Vargas, Guilherme Ziebell e Eduardo Filippi, minha gratidão pela disponibilidade e contribuições extremamente necessárias.

Aos amigos das Relações Internacionais da UFPB que me acompanharam na jornada igualmente agradeço: Armando Pascoal, Thauana Ribeiro e Jéssica Ramos. Meu carinho também pelo meu amigo Rafael Paixão, com quem dividi muitas jornadas de escrita, comentários de pares, desabafos e nostalgia do Nordeste. Agradeço também ao amigo e revisor Vinicius Mallmann, que gentilmente dividiu comigo essa jornada de mestrado e seleção para doutorado.

Devo lembrar também dos professores e servidores do PPG em Estudos Estratégicos Internacionais, dos colegas dos projetos de extensão, Lab-PEB e PROMERI, que muito contribuíram com comentários e partilhas. Aos professores e companheiros de trabalho no Zenit - Parque Científico e Tecnológico da UFRGS, meu obrigada pela parceria ao longo dessa jornada.

Deixo meus cumprimentos e agradecimentos ao Conselheiro Marco Túlio Cabral, à época de minha pesquisa de campo, coordenador geral do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão, por ter facilitado minha ida ao Itamaraty. Igualmente agradeço ao Conselheiro Pedro Frederico de Figueiredo Garcia, então chefe do Arquivo Central da diplomacia e toda a equipe por ele coordenada, pela receptividade e gentileza que tiveram comigo e o respeito com a minha pesquisa em novembro de 2018. Sem essa experiência, esse trabalho não existiria.

Por fim, agradeço ao fisioterapeuta Fellipe Albuquerque, que após um acidente de bicicleta me ajudou a recuperar os movimentos do braço direito para concluir a escrita dessa dissertação.

Vamos à história dos subúrbios! (Machado de Assis
– Dom Casmurro)

RESUMO

O objetivo geral desse trabalho é, sob um compromisso interpretativista, evidenciar quais os atores, os aspectos ideacionais e os interesses que permearam a política externa para África nas gestões Lula e Dilma (2003-2016), período apontado na literatura como um período de aprofundamento em termos diferenciados nas relações entre o país e o continente. A África aparece como uma opção hegemônica entre setores estratégicos da sociedade em estreita aproximação com o núcleo decisório, aqueles que compõem a Frente Neodesenvolvimentista, em particular a elite empresarial, os movimentos sociais negros e o partido no poder, o Partido dos Trabalhadores (PT). Essa diversidade de atores expõe também a existência de diversas percepções a respeito do continente africano, como fruto de crenças, valores e interesses de cada um desses grupos. Uma percepção romântica da África é percebida desde a base dos movimentos sociais negros, que entendem o continente a partir de uma idealização das relações raciais e da valorização da cultura com a qual eles se identificam. Ótica essa muito necessária, ao salientar não a África do senso comum, de mazelas sociais e pobreza, mas sim um berço de riquezas culturais e de explicação de raízes identitárias brasileiras. A percepção pragmática do empresariado brasileiro se dá por encontrar no eixo de relacionamento com o continente uma oportunidade de inserção de si e de seus negócios no fenômeno da globalização, mais além, a África aparece para esse grupo como um caminho de lucro e projeção. Essa perspectiva, contudo, carrega consigo para o continente uma série de reminiscências coloniais, de uma elite patriarcal, autoritária e preconceituosa. Por fim, de uma perspectiva da produção legislativa, é feita uma análise das percepções que permeiam a polarização governo-oposição no parlamento brasileiro, em particular quanto à temática África em um cenário onde o Executivo consegue colocar a agenda com relativa força. Nesse caso, é nítido que o debate é levado pela oposição para justificar a política africana como uma opção partidária do PT, partido supostamente interessado em financiar ditaduras de países menos desenvolvidos. Essa argumentação se mostra completamente descolada da realidade interméstica e dos interesses de atores sociais, tendo uma margem de difusão limitada ao palanque do plenário das casas legislativas. Quando se observam as relações com o Itamaraty e as discussões das comissões especializadas, o discurso da oposição aparece desconexo dos interesses sociais, diante da coalizão governista muito bem respaldada pelos movimentos sociais e empresariado. Para alcançar o propósito apontado, uma série de comunicação diplomática publicada até 2018 no Arquivo Central do Itamaraty, serve de material empírico para uma análise qualitativa de conteúdo, triangulada com a revisão sistemática da literatura. Essa análise é feita a partir da teoria construtivista de relações internacionais, dialogando com a literatura contemporânea de Análise de Política Externa que busca maior conexão entre a APE e as teorias de Relações Internacionais.

Palavras-chave: Análise de Política Externa. Política Externa Brasileira. Relações Brasil-África. Atores Domésticos e Política Externa.

ABSTRACT

The main objective of this research is, under interpretivism, to highlight what are the actors and its interests and ideational aspects that affect the Brazilian foreign policy to Africa during the presidencies of Lula and Dilma (2003-2016), a period recognized by the literature for its improvement in the relations between the country and the continent. Africa appears to be a hegemonic option of the neodevelopmentist front, strategic sectors of the society in close connection with the decision-makers which are business elite, afro-Brazilian social movements and the Labor Party (PT) in power. This diversity of actors shows different perceptions about the African continent, as result of different beliefs, values and interests. The afro-Brazilian movements perceive the continent in a romantic way through idealizing the cultural and racial relations in Africa. This perception is well needed by emphasizing not the cliché of poverty, but the Brazilian identity rooted there. The pragmatic perception of the entrepreneurs of Brazil acting in Africa sees the continent as a path for profit and for being updated in globalization tendencies. In other hand, the entrepreneurs carry with them plenty of reminiscences from the colonial past, from the patriarchal and authoritative elite. Last, the from the legislative production it is possible to see the opposition efforts to draw the African foreign policy as a choice from PT, in funding non-democratic governments in less developed countries. This ignores completely the connection between the Left and the contemporary social movements. However, as it is showed by the relations with Itamaraty and the discussions in the commission, this thesis is completely limited by taking itself apart from the intermestic reality and from the interests of social actors. Meanwhile, the government coalition is well grounded in the interests of social movements and entrepreneurs. To achieve the purpose pointed here, where qualitative analyzed a group of diplomatic confidential and ostensive files available until 2018 in the Central Archive of the Ministry. This analysis is made through the constructivist theory of IR, dialoguing with the foreign policy analysis literature that aims deeper connection between FPA and IR theories.

Keywords: Foreign Policy Analysis. Brazilian Foreign Policy. Brazil-Africa Relations. Domestic Actors and Foreign Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABDIB	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
AEBRAN	Associação dos Empresários e Executivos Brasileiros em Angola
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APE	Análise de Política Externa
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações
BACEN	Banco Central do Brasil
BEFIEX	Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BPC	BRICS Policy Center
BRASEMB	Embaixada Brasileira
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CEBA	Centro de Estudos Brasil-África
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CIAD	Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COFIG	Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações
CONEN	Coletivo de Entidades Negras
CPDOC-FGV	Centro de Pesquisa e Documentação de História da Fundação Getúlio Vargas
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRE	Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
DAMC	Divisão de Acordos Multilaterais Culturais do Itamaraty
DELBRAS	Delegação Brasileira em
DEM	Democratas (Partido)
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FESTAC	Festival Africano das Artes e Cultura

FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINEX	Fundo de Financiamento às Exportações
GRULAC	Grupo Latino-americano e Caribenho
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IPCN	Instituto de Pesquisas das Culturas Negras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB/PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
MNU	Movimento Negro Unificado
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento da África
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEB	Política Externa Brasileira
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PODE	Podemos (Partido)
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista

PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PDRB	Programa de Divulgação da Realidade Brasileira
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade (Partido)
SD	Solidariedade (Partido)
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SERE	Secretaria das Relações Exteriores
SINA	Sociedade de Intercâmbio Brasil-África
TPI	Tribunal Penal Internacional
UIP	União Interparlamentar
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A PERCEPÇÃO PRAGMÁTICA DO EMPRESARIADO BRASILEIRO SOBRE O CONTINENTE AFRICANO E REMINISCÊNCIAS DE UM PASSADO COLONIAL	24
2.1	O EMPRESARIADO BRASILEIRO COMO ATOR DA POLÍTICA EXTERNA PARA ÁFRICA – NECESSIDADES CONTEMPORÂNEAS, REMINISCÊNCIAS NOSTÁLGICAS	26
2.2	INTERESSES E ASPECTOS IDEACIONAIS: DE PROPÓSITOS PRAGMÁTICOS ÀS REMINISCÊNCIAS COLONIAIS	32
2.2.1	Interesses pragmáticos: a produção dos <i>Think Tanks</i> como ferramenta para entendimento	33
2.2.2	Aspectos ideacionais, uma bagagem inevitável?	39
2.3	PRÁTICAS: A RELAÇÃO COTIDIANA COM O ITAMARATY	44
2.4	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	53
3	A PERCEPÇÃO ROMÂNTICA DO MOVIMENTO SOCIAL NEGRO SOBRE O CONTINENTE AFRICANO: UMA IDEALIZAÇÃO NECESSÁRIA.....	56
3.1	ATORES: O MOVIMENTO NEGRO CONTEMPORÂNEO E SUA RELAÇÃO COM O PARTIDO DOS TRABALHADORES	57
3.2	INTERESSES E IDEIAS: A DEMOCRACIA RACIAL E UM RETORNO À ÁFRICA ESQUECIDA, UMA PERSPECTIVA ROMÂNTICA	67
3.3	PRÁTICAS: AS RELAÇÕES ENTRE OS MOVIMENTOS SOCIAIS E O ITAMARATY.....	75
3.4	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	84
4	A PERCEPÇÃO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E O CONTINENTE AFRICANO: REFLEXOS DA FRENTE NEODESENVOLVIMENTISTA	87
4.1	ATORES: LEGISLADORES E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	88
4.2	IDEIAS E INTERESSES: PARTIDARIZAÇÃO DO GOVERNO, DESINTERESSE DA OPOSIÇÃO?.....	95
4.3	PRÁTICAS: O RELACIONAMENTO COM O ITAMARATY.....	102
4.4	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	110
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS	119

1 INTRODUÇÃO

O propósito dessa pesquisa é entender, através de uma abordagem interpretativista, quais são os atores, interesses e aspectos ideacionais que dão sentido à política externa para África nos governos Lula da Silva e Rousseff (2003-2016). A orientação de política externa do governo Lula da Silva (2003-10) possibilitou que a relevância da agenda africana atingisse patamar completamente diferenciado em relação aos antecedentes diplomáticos. Não faltam exemplos da multiplicação de iniciativas de cooperação técnica e integração, além do aumento significativo do fluxo comercial entre Brasil e a África - US\$ 5 bilhões em 2002 tornaram-se em US\$ 26 bilhões em 2008 (OLIVEIRA, 2015). Quanto ao término do governo Lula e a sucessão por Dilma Rousseff (2011-2016), há os que percebem o período em termos gerais como apenas uma contenção que teve reflexo sobre a estratégia brasileira no continente africano (CORNETET, 2014; OLIVEIRA, 2015), enquanto outros apontam para um declínio significativo da chamada política externa ativa e altiva (SARAIVA, 2014; CERVO; LESSA, 2014).

Embora a temática política externa para África seja fruto já explorado por diversos estudos, este trabalho visa contribuir para o debate com uma abordagem da Análise de Política Externa (APE), no intuito de reunir esforços para abrir a caixa preta do processo decisório (CARLNAES, 1992; HUDSON, 1995; HILL, 2003). Para isso, o ponto de partida do estudo está na análise da comunicação diplomática ostensiva do período, disponível para consulta pública até 2018, coletada no Arquivo Central do Itamaraty. Retoma-se aqui o pressuposto já disseminado na literatura que os gestores do processo são o Itamaraty e a Presidência da República (CHEIBUB, 1985), responsáveis por avaliar a necessidade de inclusão de outros atores no processo, seja para contribuições técnicas específicas, ou defesa de interesses.

O argumento sob escrutínio dessa pesquisa é que a África foi uma opção estratégica hegemônica entre setores da sociedade em estreita aproximação com o núcleo decisório, em particular a elite empresarial, os movimentos sociais e o partido no poder, o Partido dos Trabalhadores (PT). Essa combinação de interesses, todavia, não reflete um consenso. É notável a existência de diversas percepções sobre o que é o continente africano, como fruto de crenças, valores e interesses de cada um desses blocos: a percepção romântica, relacionada com a base de movimentos sociais; a percepção pragmática do empresariado brasileiro; e a percepção politizada, que reflete as divergências ideológicas e partidárias entre governo e oposição com reflexos das perspectivas pragmática e romântica.

Dessa forma, define-se percepção desses grupos como uma forma de enxergar a realidade baseada em um conjunto de crenças, valores, culturas e interesses compartilhados. Esse trabalho está inserido em uma agenda maior de pesquisa de análise de política externa brasileira contemporânea, cuja provocação é entender como o Estado, e conseqüentemente os decisores, dão significado à política externa a partir de uma dinâmica de interação com interesses e crenças tanto baseadas em plano internacional, quanto doméstico. Metaforicamente, a relação Brasil-África é vislumbrada como uma unidade, construída por uma junção de elementos e significados que atores domésticos envolvidos no processo decisório carregam consigo, seja devido a sua constituição em plano doméstico, ou como decorrência de sua atuação internacional como grupo. Em outras palavras, atenta-se aqui para um estágio anterior ao da atuação internacional propriamente dita do Brasil, é a etapa da combinação de interesses e ideias domésticas, para definir determinada diretriz estratégica para a projeção internacional, nesse caso a política africana brasileira.

Adentrar na natureza interméstica brasileira é também trazer para o debate de PEB contradições da sociedade brasileira sobre raça e desigualdades sociais, mostrando que isso também reflete na projeção do país como ator no sistema internacional. Uma vez ouvi um depoimento de Caetano Veloso sobre como conheceu Vinicius de Moraes. Viu um negro na falando sobre a peça Orfeu da Conceição e achava que aquele era Vinicius. A peça trazia o mito grego de Orfeu para a realidade negra e favelada carioca. Muito tempo depois, Caetano ouviu Vinicius falar no rádio: eu sou o branco mais negro do Brasil. Com tamanha confusão foi procurar saber quem, afinal, era aquela pessoa. Vinicius, além de poeta, era diplomata, em sua juventude chegou a estudar em Oxford. Era parte de um grupo seleta da elite brasileira com a função de representar o Brasil no exterior, um dentre tantos que combinaram em si a persona europeia descrita 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).

A corporação diplomática da qual Vinicius fez parte, bem como outras referências culturais brasileiras como Guimarães Rosa, João Cabral de Melo Neto, entre outros, tem por propósito central representar o país, o Estado e a sociedade; as contradições que trazemos conosco, como brasileiros, desde o berço, estão inevitavelmente presentes também nessa atividade. Mais especificamente, em uma breve retrospectiva sobre as relações brasileiras com

o continente africano, é fundamental lembrar que o eixo que atravessa o Atlântico está arraigado à própria formação do povo brasileiro, por mais difícil que seja para o Estado brasileiro e para a própria sociedade construir um entendimento contínuo dessa vinculação identitária de maneira positiva.

Por exemplo, desde sua formação como burocracia, com o propósito de buscar reconhecimento para o novo Estado independente e carente de poderio militar, a diplomacia brasileira se constituía pautada nas representações das cortes europeias (CHEIBUB, 1985). Contudo, veio de soberanos da África, por meio de Obá Osemwede, do Benim, e Obá Osinlokun, de Lagos, o primeiro reconhecimento da independência brasileira. Cabe também mencionar a movimentação que o 7 de Setembro de 1822 ocasionou em Benguela, pela união entre Brasil e Angola (COSTA E SILVA, 2003). Tanto tempo depois, Meira Penna (1967) seguia reconhecendo tamanha europeização do Itamaraty contemporâneo à época de sua escrita, na década de 1960, e as implicações disso para uma diplomacia que de fato represente o país.

Para Burges (2013), é evidente na política externa brasileira contemporânea a ambição em reformular sua posição relativa de poder no sistema mundial, atuando como um *“bridge-builder”* entre norte e sul. A fundamentação desse posicionamento é pautada no engajamento do MRE em posicionar o país como liderança global e o Sul do mundo como área de oportunidades. Assim, a África pode ser considerada um elemento muito particular, tanto para a estratégia nacional de engajamento global, quanto para a construção de uma coalizão política diante da comunidade internacional, por trás das ambições de liderança. O autor também aponta a importância de considerar os esforços brasileiros para gerenciar o fluxo entre ambos os polos, com ênfase para a formação da coalizão e engajamento em prol de novas regras de governança global, notavelmente através das negociações pela OMC. Por último, considerando a ponte já construída e em atividade, o Brasil é percebido como coordenador de diversos fóruns voltados para a construção de vínculos com outras áreas de desenvolvimento, vide os BRICS, IBAS, dentre outros.

Diante de um recorte histórico mais alargado, autores reconhecem que diante de movimentos de idas e vindas entre o Brasil e a África e entre a Política Externa Independente e a década de 1970, o século XXI é marcado por uma reoxigenação das relações (SARAIVA, 2015), após o afastamento do perfil seletivo de relacionamento com o continente, que até então pautou a gestão FHC e cuja narrativa foi permeada por representações da África como um continente da pobreza, dos conflitos e do autoritarismo (COSTA FILHO, 2018). No século XXI, os números chamam atenção pelo aumento da quantidade de postos diplomáticos e

abertura de novas embaixadas no continente atingiram patamares expressivos, totalizando 34 Embaixadas e 2 Consulados Gerais e impulsionaram o Itamaraty a reorganizar internamente a estrutura institucional.

Essa revisão de orientação para o continente só foi possível também por ter encontrado respaldo do outro lado do Atlântico, por intermédio das elites africanas que reconheceram no Brasil um suporte para a elevação de sua autonomia, e também um espelho a ser observado, uma vez que foi colônia e conseguiu superar essa situação construindo um novo contexto em termos cultural e econômico (SARAIVA, 2015). Como consequência e também como pauta positiva para o fomento da cooperação, agendas do Sul Global relacionando apoio ao desenvolvimento, fortalecimento cultural e questionamento do protecionismo das grandes potências permearam o relacionamento (SARAIVA, 2015). Para o Brasil, entre os ganhos concretos dessa identificação recíproca estiveram a eleição de Roberto Azevedo na OMC, além de um incremento significativo no comércio, apesar de ainda encontrar em outros países emergentes como Índia e China uma concorrência difícil.

A despeito do exposto, a academia permanece buscando explicações sobre o que representou a transição entre Lula da Silva e Rousseff. A crítica predomina, embora em tons e formatos diferenciados, contrapondo o quanto ambas gestões divergiram ou se aproximaram em termos discursivos ou práticos. Autores como Cervo e Lessa (2014) assumem uma postura mais crítica, alegando que a dificuldade em dialogar com a sociedade encaminhou a gestão Dilma Rousseff para a inércia. Em tom mais moderado, Saraiva (2014) assume que foi deixada uma herança positiva em termos de estratégias bem definidas para condução da PEB, preservação da corrente autonomista frente ao Itamaraty e envolvimento de outras agências governamentais na política externa. Entretanto, o resultado final foi de retração de protagonismo ante cenário mundial, resultante de proatividade restrita a “movimentos espasmódicos” e sem continuidade, sem projeto de inserção estratégica a longo prazo. Cornetet (2014) se contrapõe de maneira geral à ideia de declínio e defende apenas uma contenção, tom esse identificado também em Silva (2018) e Silva e Perez (2019), para esses autores, uma combinação de variáveis domésticas, nas quais se incluem imprensa e escândalos de corrupção, eventos internacionais como a Primavera Árabe e fatores econômicos decorrentes de um período de crise internacional generalizada, afetaram a capacidade de condução da política externa do período.

O trabalho de Milani *et al.* (2017) é um exercício para condensar todas essas percepções. Os autores entendem que alguns posicionamentos e contradições nas diretrizes de política

externa durante os governos do PT podem ser melhor entendidos utilizando o a tese do dilema de graduação, no sentido de que se espera que a potência graduada exerça sua função de *rule-maker*, tenha ambição de proeminência, uma visão geopolítica e estratégica do Sul e se esforce pelo aprofundamento da integração regional. No período analisado o Brasil foi muito ativo em fóruns internacionais, defendeu seus interesses econômicos em instâncias globais e regionais e trabalhou em favor do aprofundamento da integração e da cooperação sul-sul. Foi reconhecido pelos pares, angariou apoio da bancada africana em ocasiões como a eleição de Graziano para FAO. Todavia, fissuras existiram em diversos âmbitos, algo comum à potência de segunda linha, principalmente diante de críticas feitas pela oposição, pela mídia e que encontraram abrigo em setores estratégicos. Mesmo forjando um relativo consenso, às vezes era difícil realizar a ambição da graduação, considerando que uma estratégia é justamente a balança entre interesses de agentes domésticos e externos. Em outras palavras, o Brasil teria atingido um teto de atuação diante de seus limites políticos domésticos e dificuldades de uma projeção internacional prevalentes à ambição (MILANI *et al.*, 2017).

De qualquer forma, a primeira década dos anos 2000 foi marcada por um aumento da intensidade na relação do Brasil com o continente africano, pelo aumento do comércio e investimento, criação de novas embaixadas, contatos bilaterais e fóruns bi-regionais e, principalmente, da ampliação da cooperação técnica civil e militar. Esse fortalecimento das relações com a África impulsionado no governo Lula provocou reações diversas no Brasil, de apoio e crítica e gerou um intenso debate sobre os interesses estratégicos brasileiros para a região (OLIVEIRA, 2015; COSTA FILHO, 2018).

Como já mencionado, desde os idos da Política Externa Independente, a África tem sido apontada, em maior ou menor medida, como parceiro importante para os interesses estratégicos brasileiros, perante muitas críticas e às vezes com grande timidez ou marginalidade, mas o continente tinha algum tipo de atenção do Brasil. Ao término do governo Lula os projetos da ABC para a África contabilizavam 481, Rousseff por sua vez continuou 61 e iniciou 156 novos, no caso da Defesa (5 projetos em Lula tornaram-se 25 em Dilma), modelos dos principais projetos sociais foram exportados, o BNDES suportou a expansão do setor privado para tal mercado, a articulação política proporcionou proeminência em organismos internacionais (OLIVEIRA, 2015), entre outros pontos. Com tantas evidências de uma opção complexa e positiva de aproximação internacional, é imprescindível que sejam trazidos à luz do debate maiores detalhes sobre o processo decisório.

Como já mencionado anteriormente, o suporte teórico deste trabalho reside na disciplina de Análise de Política Externa, dado o objetivo do trabalho de abertura da caixa preta do *decision-making* e apresentação de um nível humano responsável pela projeção internacional do país e sua opção estratégica pela África. Para Carlnales (1992), os atores dividem-se em duas classificações, sem mandato e com mandato formal. Os primeiros correspondem a especialistas, conselheiros, firmas de *lobbying*, *think tanks*, empresas multinacionais, ONGs e institutos de pesquisa, todos com possibilidade de influência restrita às questões específicas. O segundo tipo seriam agentes elementares de política externa, indivíduos relacionados à burocracia estatal, que proporcionam a possibilidade desse aparato gerar uma decisão, implementação e execução. São, por exemplo, chefes de governo, de Estado, chanceleres, secretários de Estado, conselhos de segurança, *cabinets*, diplomatas e parlamentares (CARLNAES, 1992; HILL, 2003).

No caso brasileiro, o Itamaraty e a Presidência são os atores centrais para entender o *decision-making* (CHEIBUB, 1985; BELÉM LOPES, 2013), uma vez que concentram em si a responsabilidade pela política externa. Em tese, o ministério operacionaliza e o presidente coordena, sob suporte de outros atores interessados na agenda africana. Atentar para tal articulação proporciona uma nova perspectiva sobre a estratégia de inserção internacional brasileira. Por exemplo, durante o período abordado, a literatura reconhece a importância da interlocução com a Agência Brasileira de Cooperação, Embrapa, SENAI, BNDES, Petrobras, Ministério da Defesa, além de empresas de grande porte do setor privado de infraestrutura (OLIVEIRA, 2015; COELHO, 2017). É a nominada tendência interméstica (HILL, 2003; FIGUEIRA, 2011) que coloca a política externa como resultado da interação entre as arenas doméstica e internacional.

Ademais, atentar para a composição do *foreign policy executive* brasileiro, como denominado por Hill (2003) o círculo restrito formulador de política externa, e como suas particularidades refletem na matriz de política externa, é também um exercício de reflexão sobre a ideia de representar um Estado, dada a função da diplomacia de transmitir a cultura nacional para o restante do mundo, ou, fazer a burocracia personificar a sociedade (MEIRA PENNA, 1967). Cheibub (1985) reconhece que, ao longo da história, o Itamaraty gozou de forte autonomia e distanciamento em relação a outros atores institucionais e sociedade. Todavia, em pesquisas mais recentes, considera-se que esse é um monopólio em vias de reversão (PINHEIRO; MILANI, 2012; FARIA, 2012) em um contexto contemporâneo de internacionalização do Estado, reoxigenação de valores democráticos, multiplicação de atores

e outros fatores que obrigam instituições a repensar suas funções diante de novas possibilidades de ação e constrangimentos para o dimensionamento de bens públicos.

Nesse sentido, Saraiva (2014) reconhece a presença de atores burocráticos extra-MRE como um processo contínuo fortalecido no governo Dilma Rousseff. Faria (2012) aponta que até 2009, dos ministérios de Lula da Silva, apenas o da Integração Nacional, por motivos evidentes de uma agenda puramente nacional, não tinha instituída uma secretaria de Relações Internacionais, ou outro órgão congênere. Paralelamente, há um aumento significativo no nível de engajamento em diplomacia presidencial por parte do mandatário brasileiro, o que Belém Lopes (2013) denomina de combinação entre interesse presidencial e prerrogativa constitucional. Isso ocorre particularmente a partir da gestão FHC e sobretudo no governo Lula da Silva, sofrendo relativa retração em Rousseff. (FARIA, 2012; CORNETET, 2014). Oliveira (2015) pondera que a agenda para África desta gestão reflete tal diminuição de intensidade.

Adicionalmente, em ambos governos do PT, Silva e Rousseff, aconteceu uma atuação relevante por parte da Assessoria para Assuntos Internacionais da Presidência da República, conduzida por Marco Aurélio Garcia, filiado ao PT. Todavia, Hill (2003) salienta que é comum a todos os líderes modernos a opção por se cercarem de um *staff* profissional e não apenas se restringirem ao relacionamento burocrático, tal comportamento não deve ser necessariamente interpretado como negativo, mas sim como consequência democrática.

Esse trabalho também assume relevância ao passo em que fornece aparato para ultrapassar o reducionismo que impera no cenário político de nosso país, no qual propaga-se a ideia que certas opções da política externa no período estudado foram meramente politizadas e ideologizadas em um sentido negativo desses termos, incompatíveis com as raízes brasileiras e dissociadas dos interesses e crenças que permeiam a sociedade. Em tempos de incerteza, importante que a ciência atente para o lastro social dessas escolhas e se engaje em favor da preservação da memória da política externa e da construção da simbologia Brasil-África como algo arraigado à própria formação do povo brasileiro.

Ademais, cabe pontuar a lacuna existente na produção acadêmica acerca do papel dos decisores brasileiros pós-redemocratização e atores interessados. Nesse sentido é pertinente citar a reflexão de Casarões *et al.* (2012): expressões latinas em itálico

A literatura acadêmica brasileira carece de material com fundamentação empírica sobre o relacionamento entre a política externa e a democracia no período da Nova República [...] as dinâmicas e rotinas organizacionais da corporação diplomática brasileira, o Itamaraty, ainda são muito pouco conhecidas, quando não completamente ignoradas (CASARÕES *et al.*, 2012).

É objetivo, portanto, ultrapassar tal limitação da literatura, para motivar as raízes de uma discussão que precisa florescer para que ocorra o amadurecimento da disciplina brasileira de Análise de Política Externa e para o enriquecimento do debate sobre a política externa contemporânea. O suporte adequado para execução do trabalho reside na literatura da disciplina de APE, por dotar de peso explicativo o reconhecimento de um nível humano responsável pela conduta do Estado em plano internacional. A observação da interação entre atores e estruturas domésticas e internacionais é primordial para a racionalização do processo decisório (CARLNAES, 1992). Considerando os pressupostos da matéria, este trabalho está enquadrado dentro da preocupação com a dinâmica da elite diplomática brasileira e sua conexão com outros atores interessados na agenda africana.

Esta é uma pesquisa que se propõe a gerar conhecimentos novos e úteis para o avanço da disciplina de APE no Brasil através da epistemologia interpretativista. Ou seja, de antemão se reconhece aqui a impossibilidade de desvincular o pesquisador do objeto, em suas percepções pessoais de si e seu entendimento de mundo, bem como, que as escolhas ao longo do desenvolvimento da pesquisa têm considerações políticas e éticas, afinal, por trás de qualquer avaliação científica existe um nível humano carregado de sua bagagem cultural e de sua forma particular de ver o mundo. Portanto, as interpretações da realidade são localizadas historicamente, socialmente e geograficamente, sendo o que é considerado válido, algo diferente de uma verdade absoluta, podendo existir reivindicações múltiplas e válidas da realidade, de como acessá-la e sobre o que é propriamente o conhecimento.

Sobre a genealogia da disciplina de análise de política externa, Hudson e Vore (1995) ressaltam que a partir da década de 1990 há uma geração de acadêmicos que reconhecem as limitações dos estudos empreendidos até então, como consequência da incipiente comunicação entre a APE e as teorias de relações internacionais. Como construir essa ponte é o grande desafio; abraçar uma teoria é pressupor a missão do seu trabalho. O construtivismo surge como escolha teórica devido a sua preocupação com a constituição social da realidade em torno de um conjunto particular de interpretações, em outras palavras, a ação e interação humana formam e são formadas conforme interpretações normativas e epistêmicas do mundo material (ADLER, 1999, p. 205).

Nesse caso, a política externa para África é uma realidade constituída por múltiplas interpretações: a que ali reside o berço da civilização brasileira, de acordo com os movimentos sociais (COSTA E SILVA, 2011); o continente é a resposta para uma série de questões raciais mal resolvidas pela sociedade brasileira; ou que é um mercado vantajoso para maximizar lucros

para a elite empresarial; que através da internacionalização das empresas brasileiras via continente acontecerá a inserção desse setor privado no fenômeno de globalização; que é uma aproximação estratégica para que o Brasil melhor se projete como força do sul global (NASCIMENTO, 2016; BURGESS, 2013; BOITO; BERRINGER, 2013). Essas interpretações que por um lado são constituídas, também constituem realidades conforme são reafirmadas e servidas como base para a prática, ou em outras palavras, para a constituição da realidade.

O construtivismo, conforme destaca Baylis e Smith (2001), assume uma posição intermediária entre o racionalismo do neorealismo e do neoliberalismo, e o reflexivismo das teorias pós-positivistas. Contudo, apontam os autores, que cabe ao pesquisador situar qual a medida intermediária de sua abordagem, inevitavelmente aproximando-a de um dos polos. Nessa pesquisa, assume-se uma aproximação do reflexivismo. Isso fica mais claro se pensarmos, conforme pontua Adler (1999), que quanto mais aproximado de uma epistemologia interpretativista, o construtivismo assume um perfil mediativista. Isso significa que os construtivistas abandonam a busca por causas e verdades absolutas, celebram a instabilidade semântica e a multiplicidade interpretativa. Para o autor, é importante ressaltar que os mediativistas acreditam que a realidade social emerge da atribuição de sentidos e funções a objetos físicos, ideias afetam a realidade física e não apenas a refletem.

Para Wendt (1987), é central a ideia de que significados coletivos definem estruturas, que por sua vez organizam ações (BAYLIS; SMITH, 2001). Nesse sentido, trabalhos de Mello Silva (1998), Pinheiro e Milani (2012); Milani *et al.* (2015; 2017) sobre política externa brasileira fazem uso do construtivismo, esquematizando um padrão de análise subdividido entre quais são os atores, quais instituições estão envolvidas e que ideário carregam consigo para o processo decisório, culminando, uma vez combinados, na agenda que decorre na política externa para África. Mello Silva (1998) reconhece que ideias afetam indivíduos, instituições e alianças entre setores burocráticos e novas coalizões políticas. Nesse trabalho, seguiremos essa perspectiva já difundida acerca do uso do construtivismo para a análise de política externa brasileira, separando entre atores, ideias e, ou, interesses e por fim as práticas. Essa estruturação com base no enquadramento teórico será revisitada a cada capítulo.

Feitas tais considerações epistemológicas e teóricas que destacam a preocupação *meaning-making* para as motivações dessa pesquisa, resta perguntar como acessar ideias e toda a subjetividade que norteia a ontologia dessa pesquisa. Ideias são poderosos instrumentos políticos, mas é difícil mapear onde e quando elas surgem, qual sua real extensão e importância para a realidade. Sobre o papel das ideias como instrumentos políticos, destaca Smith (1991):

Political leaders can seize upon ideas to uplift, misinform or serve personal ambitions. Export advisers, courtiers and bureaucrats can use them to challenge authority, to curry favors or to improve our understanding of politics and human affairs (SMITH, 1991, p. xx)

Dessa forma, a análise qualitativa de conteúdo surge como um mecanismo elementar para alcançar o plano ideacional almejado e por entendê-la como uma ferramenta útil para incorporar a interpretação textual e de significados como evidência científica. É através da linguagem falada, escrita, expressa de tantas formas, que as ideias emergem para o observador. Nesse caso, a linguagem expressa será analisada através das comunicações diplomáticas durante as referidas gestões.

A partida metodológica desse trabalho está na análise da comunicação diplomática do período, disponível para consulta pública no Arquivo Central do Itamaraty até 2018, através da qual é possível mapear atores envolvidos no debate sobre a agenda para o continente africano. Além de tal mapeamento, a documentação permitiu também alcançar determinados aspectos ideacionais dos atores, uma vez que correspondem não exclusivamente a documentos produzidos no Itamaraty, mas reprodução de comunicação oriunda de terceiros, como reprodução de matérias de imprensa e documentos conjuntos com outros parceiros estatais e não-estatais. Essa ressalva é importante para que não se pense que será aqui produzido algo de uma perspectiva “*itamarateca*”.

A ideia de representação de um país, intrínseca à atividade diplomática em seus objetivos mais cotidianos, está completamente relacionada com o uso de recursos de linguagem para transmitir ao resto do mundo uma série de interesses, ideias, valores, culturas e crenças. Em outras palavras, o diplomata atua como intermediador entre grupos de interesse e a sociedade em geral, o interesse estratégico nacional e o resto do mundo. Assim, adentramos na definição de discurso como uma forma particular de ‘falar sobre’ e compreender o mundo ou um aspecto dele, assinalando que tais formas de falar não refletem neutralmente a realidade ou, as relações sociais, mas que resultam de especificidades históricas e culturais, além de relações de poder em determinada sociedade (JORGENSEN; PHILLIPS, 2002).

A análise qualitativa de conteúdo pode ser realizada através de diferentes estratégias. Nesse trabalho, em um primeiro momento foram filtradas as matérias primas, no caso a comunicação já mencionada, e dentre 19 mil arquivos catalogados em pesquisa de campo, foram selecionados cerca de 500 documentos a partir da presença de palavras-chave relacionadas ao objeto de pesquisa. Cabe mencionar mais uma vez que por se tratar de uma

pesquisa interpretativista, não se procura aqui representatividade numérica, de acordo com uma ideia oriunda das pesquisas quantitativas, mas sim uma construção de uma narrativa a partir de uma interpretação plausível, a partir da literatura e documentação analisada. Ainda assim, a exposição intensa à documentação foi uma auto-exigência para a pesquisa.

Quadro 01 - Palavras-chave relacionadas ao conteúdo dos capítulos e utilizadas para análise da documentação

Capítulo 01	Capítulo 02	Capítulo 03
Empresariado	Movimentos Sociais	Frente Parlamentar
Negócios	Movimento Negro	Grupo Parlamentar
Setor Privado	SEPPIR	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
Construção Civil	Racismo	Comissão de Relações Exteriores
Mineração	Solidariedade	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
Agropecuária	Miscigenação	
Indústria	Democracia Racial	
Oportunidades	MinC	
Negócios	Conferência de Durban	
Concorrência		
Racismo		
Solidariedade		

Fonte: elaboração própria.

Após, foram iniciadas as leituras dos documentos sem códigos pré-estabelecidos. Essa proposta é entendida como importante para que o pesquisador tente ao máximo se afastar de pré-determinações. Isso, contudo, deve ser entendido como um esforço imperfeito, visto que o indivíduo carrega consigo uma bagagem de leituras e de interação com a temática que certamente influencia na codificação (GIBBS, 2009). A legitimidade da pesquisa é assegurada pelo reconhecimento da *positionality* do pesquisador perante qualquer pesquisa, ou seja, sempre há de se reconhecer que existe um ser humano por trás da ciência, essa tendência aflora de maneira significativa sob uma abordagem interpretativista (DELLA PORTA; KEATING, 2008). Ao término da exposição intensa à documentação, os códigos foram revisados e cruzados entre si, considerando o aparecimento de, pelo menos, três evidências que comprovassem a plausibilidade da interpretação codificada e igualmente foram trianguladas com a literatura (GIBBS, 2009). O conjunto da codificação dos três capítulos segue disposta abaixo em quadro.

A classificação que enquadra os códigos como analíticos ou descritivos é necessária para distinguir quando é que a interpretação do pesquisador já se faz presente desde a codificação e quando tal processo se faz posterior à interpretação. Em outras palavras, os códigos analíticos são aqueles entendidos como decorrentes da identificação de um ponto de convergência interpretativa entre uma série de referências. O código descritivo é aquele que na

comunicação explícita práticas que foram realizadas, ou não, por aquele que transmite a mensagem - esse tipo é transportado para o texto preservando a mesma argumentação do comunicador. A combinação de códigos analíticos e descritivos resulta na conclusão de plausibilidade interpretativista (GIBBS, 2009).

Quadro 2 – Codificações para análise qualitativa, de acordo com os capítulos

Códigos	Classificação
CAPÍTULO 01	
Credibilidade	Descritivo-analítico
Solidariedade Pragmática	Analítico
Constrangimentos e oportunidades	Descritivo-analítico
Retração entre Lula e Dilma	Analítico
Preocupação com os emergentes	Descritivo-analítico
CAPÍTULO 02	
Continuidades entre Lula e Dilma	Analítico
Elitização da agenda dos movimentos	Analítico
Ajuste discursivo do Itamaraty	Analítico
Protagonismo	Analítico
Visibilidade de práticas e de agendas	Descritivo
CAPÍTULO 03	
Diplomacia Parlamentar	Analítico-Descritivo
Limites do interesse internacional	Analítico
Percepção polarizada	Analítico
Brasil como liderança do Sul Global	Analítico-Descritivo
Continuidades entre Lula e Dilma	Analítico

Fonte: elaboração própria.

De forma a atingir seus objetivos, esse trabalho foi desenvolvido em três capítulos. No primeiro, a proposta é identificar o empresariado brasileiro, ou, o lado privado da política externa para África, bem como seus interesses e aspectos ideacionais impressos no processo de projeção estratégica do Brasil para o continente. No segundo capítulo é analisado como o movimento negro contemporâneo, através de sua aproximação com os governos em questão, é inserido no processo decisório de política externa para o continente africano, imprimindo uma agenda e aspectos ideacionais muito particulares. Antes de partir para as considerações finais, o último capítulo trata de como o Legislativo brasileiro percebeu o eixo de relacionamento Brasil-África e como transpareceram nessa plataforma aspectos próximos do empresariado ou dos movimentos sociais, mas também uma crítica às escolhas governamentais. O parlamento é constantemente revisitado pela Análise de Política Externa em busca de entender o processo decisório em contextos democráticos e por isso obtém espaço elementar para o propósito de “abrir a caixa preta” da política externa brasileira para a África.

2 A PERCEPÇÃO PRAGMÁTICA DO EMPRESARIADO BRASILEIRO SOBRE O CONTINENTE AFRICANO E REMINISCÊNCIAS DE UM PASSADO COLONIAL

Este capítulo tem como propósito identificar o empresariado brasileiro e suas particularidades presentes na política africana brasileira do período estudado. Por conseguinte, propõe-se além de um mapeamento de atores, também uma aproximação de aspectos ideacionais e agendas de interesse que deixaram características impressas na política externa do país. Cabe ressaltar que não é propósito do estudo aqui empreendido restringir as relações Brasil-África a um eixo de relacionamento que se resume elitizado. Na verdade, o propósito é o levantamento de reflexões acerca da acomodação de interesses empresariais dentro de um espectro de relações entre o país e o continente.

Parte-se da ideia de que a elite econômica tem laços estreitos com os decisores de política externa do período em questão, e que seus respectivos interesses são também elementos que, combinados a outros fatores, resultam na definição da política pública. Se a abertura de embaixadas foi uma face visível desse projeto, nem de longe foi a única, mais além foi preciso conciliar interesses de atores estratégicos. Como consequência, para o setor privado, vide exemplo das grandes empreiteiras, foram disponibilizadas linhas de financiamento a partir de instituições estatais para promover exportações. Tudo isso foi necessário para projetar poder e cruzar o Atlântico Sul (ZANINI, 2017).

A chamada Frente Neodesenvolvimentista foi uma combinação de setores estratégicos em favor de um projeto de desenvolvimento econômico e social para o país. O empresariado foi convocado a somar-se à grupos que já estavam envolvidos historicamente com a agenda política do PT e sua consequente eleição, basicamente os movimentos sociais, trabalhadores e intelectualidade (BOITO JUNIOR; BERRINGER, 2013). O papel desse grupo de força econômica foi claro no sentido de auxiliar na redefinição da projeção internacional brasileira, legitimada tanto pela superação de questões econômicas e sociais internas, quanto pelas capacidades de um país emergente, que por conseguinte resulta em uma elite empresarial que ultrapassa as divisas domésticas.

Uma das faces da política externa do Brasil entre 2003 e 2016 foi a ampliação do relacionamento com o Sul Global. A partir disso, América Latina e África foram reposicionados parceiros elementares. A potencialização da balança comercial foi apenas um dos aspectos dessa empreitada, com o incremento significativo do fluxo comercial entre Brasil e a África (OLIVEIRA, 2015). Parcerias entre empresas brasileiras e africanas foram formadas, vide o

caso da CEVITAL na Argélia, conglomerado com a presença da Random e da Neobus. As relações com os governos locais foram aprofundadas, como exemplo há a atuação da Odebrecht na gestão de supermercados estatais em Angola. Projetos de cooperação sul-sul se concretizaram em consonância com o setor privado, assim como o Programa Mais Alimentos, que fomentou a venda de implementos agrícolas importados do Brasil.

Foi, a partir desse engajamento do empresariado e seu respectivo viés econômico, que a percepção pragmática a respeito do continente se conformou, o que significa que esse setor entendeu a ida para o continente como uma forma de lucrar e também de se inserir na globalização. Por conta disso, foram concebidas estratégias de internacionalização para os empreendimentos brasileiros e consequente inserção em um projeto pautado em mercados do Sul Global. Dessa forma, a África se enquadrou como uma escolha assertiva, em consonância com tendências de outros emergentes, tal qual China e Índia (VISENTINI, 2013).

A despeito do pragmatismo, aspectos inerentes à formação burguesa brasileira foram também carregados para o continente, sendo possível vislumbrar reminiscências racistas e patriarcais do período colonial ainda arraigadas à elite brasileira em seus intentos pragmáticos de monetizar a política africana do Brasil. Mesmo que isso apareça de forma pontual, o peso discursivo é inquestionável. Para fomentar esse debate dentro das relações internacionais, promove-se neste capítulo maior diálogo com a literatura sociológica de Darcy Ribeiro, Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre, por exemplo, no intuito de contextualizar em termos sociológicos alguns relatos mais recentes de representantes da empreitada privada brasileira no continente.

As unidades deste capítulo estão subdivididas de modo a apresentar quem é o empresariado como ator de política externa para a África, suas ideias e interesses, e como esses elementos se articulam com a prática de política externa. Para isso, foi feita uma catalogação de empresas atuando no continente durante o período estudado, seguida de mapeamento da presença geográfica continental de setores específicos dessa elite. Posteriormente, interesses e aspectos ideacionais são levantados, através das agendas empresariais discutidas pelos *think tanks* e também pelo levantamento de aspectos históricos e sociais da elite burguesa e empresarial no país. Antes do encaminhamento para as considerações parciais de pesquisa, são analisados documentos referentes à comunicação diplomática brasileira no período, em busca de novos *insights* sobre a participação desses atores na política externa.

2.1 O EMPRESARIADO BRASILEIRO COMO ATOR DA POLÍTICA EXTERNA PARA ÁFRICA – NECESSIDADES CONTEMPORÂNEAS, REMINISCÊNCIAS NOSTÁLGICAS

A “Carta ao povo brasileiro” (2002), com Lula da Silva ainda candidato à Presidência da República, simboliza a inauguração de um período no qual predominou a preocupação em dialogar com múltiplos setores da sociedade e tecer consensos. Apesar de ser endereçada ao povo, há uma preocupação enfática em passar segurança à elite empresarial brasileira, temerosa com a ascensão da esquerda, composta por uma base de sindicalismo, movimentos sociais, e intelectualidade. “Era preciso acalmar os ânimos do mercado financeiro”, era a frase incansavelmente repetida, como se fosse possível despersonalizar a elite e transformá-la em uma força abstrata que vincula em si poder econômico e político. Naquele momento, Lula deixava claro que tal estrato da sociedade seria fundamental para a concepção da política externa de sua futura gestão, ao afirmar que a agenda internacional seria reorientada para a promoção dos interesses comerciais, haja vista o status de nação em desenvolvimento do Brasil (LULA DA SILVA, 2002).

No contexto após a redemocratização, as relações entre Estado e empresariado no que se refere ao trato internacional demoraram a florescer (OLIVEIRA, 2013). Apesar disso, há o reconhecimento da necessidade do estabelecimento de um eixo contínuo de relacionamento entre o público e privado para garantir uma política externa responsiva aos interesses da sociedade (MILANI *et al.*, 2015). Somado a isso, é possível falar na existência de um interesse particular do partido no poder para que o projeto econômico e político alçado internamente transbordasse para além das fronteiras, isso era importante também para legitimar uma liderança emergente. Nos governos Lula da Silva e Rousseff, o discurso sobre uma experiência bem-sucedida de país em desenvolvimento e superação da pobreza era incessantemente recurso da diplomacia em plataformas internacionais (MIRANDA; RIBEIRO, 2015).

Nesse sentido, o fomento à ida do empresariado doméstico para o exterior era um recurso necessário para um projeto mais amplo, tal qual um objetivo em si de política externa para projetar a face privada do país e resultar em fatores intermésticos no sentido de interação entre as arenas doméstica e internacional (FIGUEIRA, 2011), importante para garantir a geração de empregos no Brasil e no exterior, a manutenção e formatação de novos acordos comerciais, o desbravamento de mercados para produtos nacionais ou promoção da cooperação técnica. A ida de empresas para o exterior por vezes é complementar às iniciativas da

cooperação técnica, por isso também que essa face privada da projeção internacional, impacta tantas vezes na política externa do Estado (MILANI *et al.*, 2015).

Oliveira e Pfeiffer (2006) destacam que, salvo algumas exceções como a iniciativa de criar o Departamento de Promoção Comercial no MRE ainda na década de 1970, poucas vezes na história recente brasileira buscou-se uma institucionalização da articulação Estado-empresariado objetivando imprimir maior personalidade do setor privado na política externa. Todavia, mais recentemente, a coordenação se faz mais concreta, apontam os autores para a importância da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), responsável por construir um posicionamento diplomático sobre a ALCA. A CEB surgiu como um agente central para coordenar os empresários nas negociações sobre o livre comércio, diante do déficit brasileiro constatado pela comparação com a organização do empresariado americano. Entretanto, conforme a questão foi resolvida, menos se ouviu falar de articulação para política externa através desta.

Desde a clara preocupação conciliatória para com a elite empresarial vista na Carta ao Povo Brasileiro, concebendo-a como a camada responsável por coordenar a geração de riqueza e promoção do crescimento (GAITAN; BOSCHI, 2016), a combinação de elites estratégicas em favor de uma coalizão foi desenhada pela convocação à uma participação ativa naquele governo que porventura se conformava. O surgimento da Frente Neodesenvolvimentista é o reflexo da busca pelo consenso, sendo através dela que a promoção de um modelo de desenvolvimento genuinamente brasileiro e emergente passou a ser almejada. Composta pela grande burguesia interna vocacionada a liderar os demais - baixa classe média (operariado urbano e campesinato) e uma massa marginal de desempregados, subempregados, autônomos e camponeses em situação de penúria (BOITO JUNIOR; BERRINGER, 2013).

Uma ressalva é pertinente quanto à diferença entre esse modelo desenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores e o que perdurou até a década de 1980. Outrora, os incentivos foram limitados à internacionalização, a despeito da centralidade do mesmo aspecto no século XXI (OLIVEIRA, 2013). Isso se deveu a uma série de estímulos construídos ao longo dos anos de 1990, permeados pela promoção do ideário neoliberal entre as elites econômicas, que passam a perceber como fundamental para seus negócios a competitividade internacional e a inserção nas cadeias globais de valor. Pelos fatores constituídos na década de 1990, foram expostas deficiências do próprio Estado brasileiro e do empresariado em lidar com esses constrangimentos. A disposição em ultrapassar as limitações só chegou com o governo Lula (OLIVEIRA, 2013), quando se tornou projeto de Estado a internacionalização do empresariado.

Foi grande ponto de convergência entre a elite empresarial brasileira, com transbordamento para a Frente Neodesenvolvimentista, a necessidade de novos mercados para exportar e investir, e o potencial para esse propósito estava consensualmente em destrinchar as relações sul-sul (BOITO JUNIOR; BERRINGER, 2013).

Por tais antecedentes neoliberais é que se justifica o prefixo neo para desenvolvimentismo da definição de Boito Junior e Berringer (2013). Isso significa, em termos comparativos à experiência até a década de 1980, em um programa que se distingue justamente por conter resquícios da agenda dos anos 1990, a despeito de qualquer tom moderado de críticas ao modelo por parte das lideranças burguesas. Essas críticas da elite à experiência econômica recente foram de todo modo responsáveis por facilitar a aproximação ideacional entre a burguesia e o Partido dos Trabalhadores, ambos concordavam sobre limitações do modelo liberal dentro das possibilidades brasileiras (GAITAN; BOSCHI, 2016). Disso, decorreu a inserção de agentes representantes dessa classe na conformação do primeiro governo PT, o vice-presidente José Alencar (PL-MG) foi um dentre os exemplos mais simbólicos da aproximação.

Ainda sobre o entendimento do empresariado, ou na linguagem mais marxiana, da burguesia contemporânea, Singer (2018) destaca que o quadro de classes no país é fragmentado. A polarização de outrora, entre burguesia e proletariado, tornou-se mais complexa, há as burguesias transnacionais, industriais rentistas, entre outras que anteriormente pareciam não se combinar e hoje se fundem em uma imagem caricatural dos pares dos centros dominantes, pelo entendimento que aqueles valores desnacionalizados e financeirizados do norte do mundo também são seus (AMIN, 2018). Amin (2018) destaca a essência em transformação dessa camada. Antes herdeiros se perpetuavam nas atividades familiares, em seus valores burgueses tradicionais, tinham uma missão clara de contribuir para o desenvolvimento tecnológico da época. Atualmente isso é diferente, uma classe muito mais restrita, compartilha atividades tradicionais com operações financeiras. Prevalece um padrão de homens de negócio, não mais empreendedores criativos, geradores de riqueza pelas suas relações de poder locais e com dirigentes estrangeiros, sem que isso signifique o cultivo de um sistema de valores morais nacionais. Ao contrário, há a valorização de um conjunto de valores burgueses internacionais compartilhados, pautados sobretudo na financeirização (AMIN, 2018).

Singer (2018) complementa tal ideia ao reconhecer a elite burguesa brasileira como um grupo caracterizado pela ligação perfeita entre produção e rentismo. O autor explica, o empresário industrial brasileiro que deseja crédito barato e juros baixos é o mesmo que detém

igualmente um conglomerado financeiro para o qual os juros altos são vantajosos. Em meio a isso, há uma forte tendência à prevalência de elementos ideológicos rentistas tão próximos do neoliberalismo, mesmo que isso resulte em questões negativas para a face industrial. Equilibrar essa dualidade em sua agenda para o desenvolvimento foi um esforço bem-sucedido em Lula, uma vez que havia do lado financeiro a combinação de aumento do consumo e juros altos com o desenvolvimento baseado no mercado interno promotor da indústria, no governo Dilma isso é paulatinamente desarticulado, resultando no enfraquecimento da Frente e depois no impeachment presidencial (SINGER, 2018; BOITO JUNIOR, 2017; GAITAN; BOSCHI, 2016).

Para a catalogação do empresariado brasileiro, partiu-se do reconhecimento, por Boito e Berringer (2013), da diversificação e multifacetada do grupo, que se distribuiu entre a indústria, mineração, construção pesada e agropecuária. O quadro mais adiante mostra como esses foram, de fato, os grandes subsetores que expandiram suas operações via África no período estudado. Cabe ressaltar que o exposto abaixo não esgota todas as possibilidades de empresas brasileiras com atuação no continente, mas serve para destacar a relevância de tal eixo geográfico de internacionalização. Das 49 empresas listadas como as mais internacionalizadas pelo ranking da Fundação Dom Cabral, em 2017, em termos de ativos, receitas e funcionários, 27 estavam de alguma maneira presentes na África entre 2003 e 2016, sendo que das 15 primeiras ranqueadas, 10 estiveram no continente.

Quadro 3 – Empresas brasileiras internacionalizadas presentes na África (2003-2016)

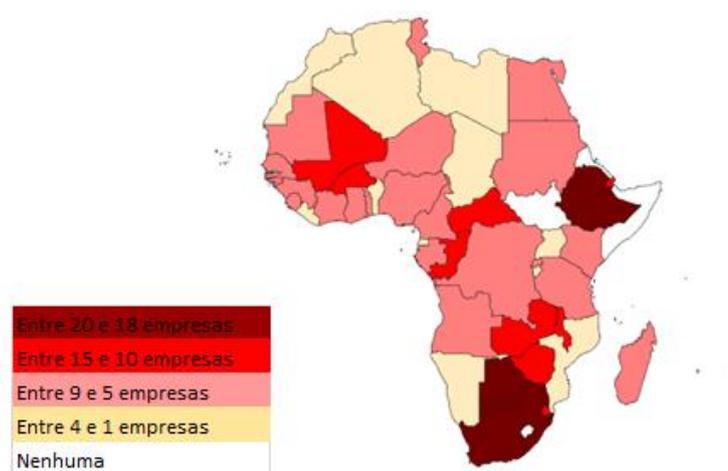
	Indústria	Agropecuária	Infraestrutura	Outros	Mineração	Finanças
Empresas	Votorantim Random Embraer Marcopolo Weg InterCement (Camargo Corrêa) Iochpe-Maxion Metalfrio Tupy Magnesita Alpargatas Blanver Klabin	JBS Marfrig Minerva Foods BRF	Odebrecht Camargo Corrêa Andrade Gutierrez	Stefanini Falconi Totvs	Vale do Rio Doce Odebrecht (Mina de Catoca e Moatize)	Bradesco

Fonte: elaboração própria com base em FDC (2016;2017).

O mapeamento abaixo mostra a distribuição geográfica dos subsetores da burguesia brasileira no continente. Para a conformação, foram utilizados além do ranking FDC (2016; 2017), empresas citadas nos Guias de Negócios do Departamento de Promoção Comercial do MRE, Divisão de Inteligência Comercial, com estatísticas até 2012, portanto os dados

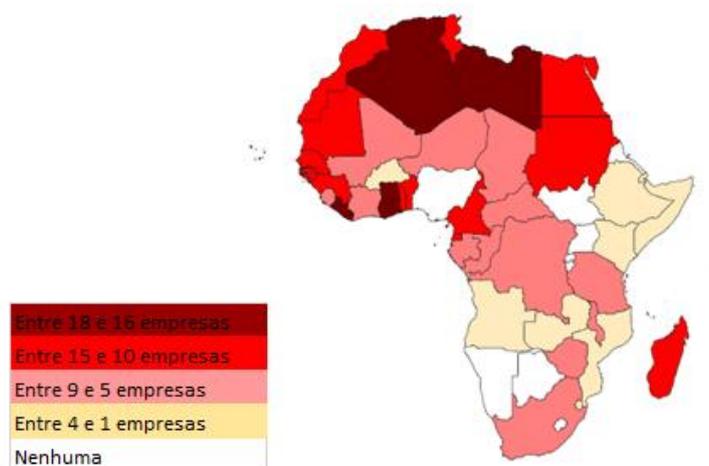
compreendem tanto a exportações quanto a internacionalização de atividades produtivas. Essa complementação se deveu ao fato de a FDC não contabilizar, para seu conceito de internacionalização, empresas exportadoras sem parte de suas operações no exterior, a despeito da importância de tal modalidade para a balança comercial do país. Foram mapeadas 258 empresas, subdivididas de acordo com os subsetores supramencionados. O grande destaque foi para agropecuária, indústria e infraestrutura, pela sua ampla distribuição geográfica.

Mapa 01- Distribuição geográfica da atividade econômica brasileira na África: Setor Industrial (Quantidade de empresas por país)



Fonte: elaboração própria com base em FDC (2016;2017) e BRASIL (2012).

Mapa 02 - Distribuição geográfica da atividade econômica brasileira na África: Setor Agropecuário (Quantidade de empresas por país)

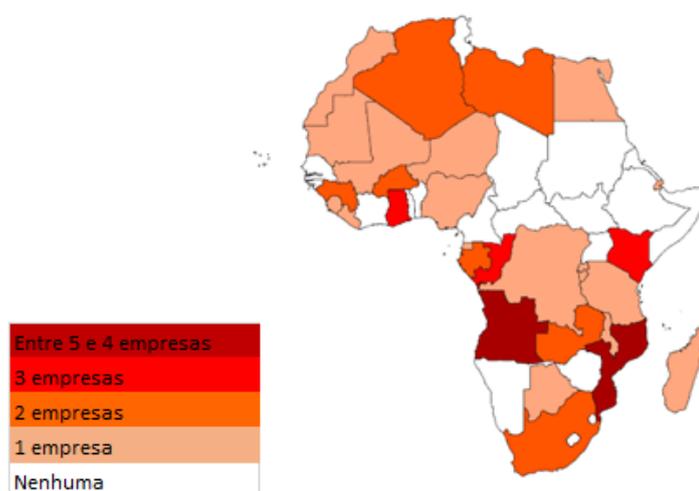


Fonte: elaboração própria com base em FDC (2016;2017) e BRASIL (2012).

É notável o predomínio da presença dos agropecuaristas, principalmente no Norte da África, especificamente em países de raízes árabes, que são costumeiros importadores e consumidores do frango brasileiro, vide Egito, Argélia e Líbia. Por outro lado, as atividades industriais estão melhor distribuídas pela África subsaariana, parte em que o maquinário brasileiro é elementar, por exemplo, para a cooperação técnica agrícola. Além disso, o mapeamento da presença industrial brasileira mostra que, de fato, a África do Sul é um mercado diferenciado para o país, onde pelo menos 8 das multinacionais ranqueadas pela FDC ali se encontravam: Weg, Random, Embraer, Marcopolo, Intercement, Iochpe-Maxion, Tupy e Magnesita, através de operações ou de exportações.

Já as empresas de infraestrutura se destacaram na costa atlântica e nos países de língua portuguesa, bem como os outros dois setores anteriores, em especial Angola e Moçambique, os parceiros mais tradicionais do Brasil no continente, como é possível ver no mapa abaixo. A Odebrecht, o caso mais relevante de internacionalização via continente, ultrapassa a simples atuação na construção civil, atuando na gestão de supermercados, mineração e agropecuária (ZANINI, 2017). A ida da empresa para a África foi fruto de ações desenvolvimentistas entre 1970 e 1980 e ganhou novo impulso durante os governos do PT.

Mapa 03 - Distribuição geográfica da atividade econômica brasileira na África: Setor de Infraestrutura (Quantidade de empresas por país)



Fonte: elaboração própria com base em FDC (2016;2017) e BRASIL (2012).

Além dos setores acima elencados, cabe mencionar a participação do setor financeiro, porém em menor medida, através do Bradesco em Angola, Argélia, Cabo Verde, Líbia,

Marrocos e Moçambique, e também atividade financeira do BTG em Angola, quanto a investimentos. Do setor de mineração, além da Vale do Rio Doce há a Samarco, Sandvik do Brasil, Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração, Morganite Brasil e a Minerações Associadas. Também cabe destacar o caso da participação da Odebrecht no grupo responsável pela exploração da Mina de Diamantes Catoca, a quarta maior do mundo.

Outras que cabem mencionar são a Stefanini, multinacional de serviços de Software e a Falconi, consultoria de gestão. No setor de Óleo e Gás, além da Petrobras, é possível identificar atividades da Odebrecht, HRT e a ARG Engenharia. Quanto às empresas mais focadas no mercado consumidor em desenvolvimento são a Positivo Tecnologia, de hardware, O Boticário e mesmo o Bob's. Zanini (2017) resume a amplitude da ida do empresariado brasileiro para África ao narrar sua chegada ao Belas Shopping em Luanda, construído pela Odebrecht, no qual se encontram revendedoras do Boticário e Havaianas, um restaurante Bob's e uma franquia de O Bicho Comeu, boutique de roupas da Xuxa Meneghel, que não engrenou no Brasil.

Em termos de antecedentes, é possível afirmar que a África não era mesmo um desconhecido para o empresariado brasileiro. A primeira missão comercial ao continente africano foi em 1965. Naquela altura, o comércio exterior entre os dois polos não era tão relevante, mas o Itamaraty foi capaz de reunir a CNI, FIESP, Confederação Nacional do Comércio e Confederação Rural, culminando na ida de cerca de 20 representantes do setor privado e na conseguinte venda de mais de meio milhão de dólares em têxteis, enlatados, manufaturas e produtos agrícolas (SANTANA, 2003). Essas missões ganharam novo fôlego a partir do governo Costa e Silva e sucessivamente em Médici e Geisel. Nesse período o comércio se ampliou de forma equilibrada, em ritmo superior às outras regiões do mundo pela qualidade da exportação brasileira, manufaturados e serviços cuja tecnologia correspondia às necessidades produtivas africanas aproximadas das brasileiras, enquanto a importação de matérias primas, sobretudo o petróleo africano, era a contrapartida (CERVO, 2009).

2.2 INTERESSES E ASPECTOS IDEACIONAIS: DE PROPÓSITOS PRAGMÁTICOS ÀS REMINISCÊNCIAS COLONIAIS

Essa unidade propõe um apanhado dos interesses do empresariado brasileiro em expandir suas operações via continente, considerando seus interesses pragmáticos e também de uma série de questões ideacionais que os acompanham devido à sua constituição histórica como classe e como elite brasileira. A grande agenda para a política externa neodesenvolvimentista colocada pelo grupo foi a conquista de novos mercados para exportação e investimento – por

isso a ênfase na cooperação sul-sul (BOITO JUNIOR; BERRINGER, 2013), na qual a África ganha relevância. Apontam os autores que o BNDES cumpre, nesse sentido, papel preponderante provendo empréstimos a juros subsidiados para desbravar novas oportunidades internacionais. O Banco não dispunha de tamanha relevância na década anterior para o projeto de política externa do Estado, algo que floresce a partir do governo Lula da Silva.

A capacidade de agente financiador personificada no banco é comparável ao que foi, para a década de 1970 iniciativas como o BEFLEX e o FINEX. O primeiro foi criado em benefício de empresas brasileiras e estrangeiras instaladas no Brasil, para exportar produção. Já o FINEX, foi um programa do BACEN voltado para a concessão de recursos para manufaturas e semimanufaturas que concorreriam em mercado internacional. Além dos dois, já na década de 1970 existiam linhas de crédito em favor de países africanos como Angola, Costa do Marfim, Gabão, Guiné Bissau e empréstimos condicionados à aquisição de manufaturados como foram obtidos por Senegal e Gabão em 1974 (SANTANA, 2003).

A qualificação do BNDES como um ator intermediador entre empresariado e Estado, com uma definida função de braço financeiro da proposta de política externa, foi oriunda de uma demanda empresarial por maior suporte do Estado, uma espécie de contrapartida exigida para que pudessem embarcar no projeto do neodesenvolvimentismo. Mesmo que os cenários econômicos doméstico e internacional deixassem nítidas as possibilidades oferecidas da ida à África, ainda assim o empresariado brasileiro necessitava que o Estado fosse o *paymaster* do processo para um setor ainda temeroso em se lançar na empreitada, assim foi também entre a década de 1970 e 1980, com as iniciativas acima citadas (SANTANA, 2003). O CEBRI entende que foi justamente devido ao suporte financeiro do BNDES somado às outras atitudes proativas do Estado, que se conduziu uma mudança paradigmática em relação ao continente, no que tange aos empresários brasileiros organizados e suas prioridades (SILBERFELD, 2013).

2.2.1 Interesses pragmáticos: a produção dos *Think Tanks* como ferramenta para entendimento

Uma vez mencionado o CEBRI, adentramos na produção ideacional dos think tanks brasileiros sobre empresariado e África. Optou-se por avaliar a produção intelectual dessas instituições por entender que elas têm laços estreitos com os decisores de política externa e também com o empresariado, os quais, *inclusive*, financiam muitas dessas instituições através de doações e patrocínios. Preocupado em inserir os think tanks sob aparato da disciplina de APE, Abelson (2006) defende que é impossível seguir restringindo o processo decisório à esfera

estritamente pública, observar a atividade dessas instituições é construir uma ponte entre sociedade e decisores, ambos públicos alvo das produções ideacionais. Em uma frente, os think tanks podem ser pensados como atores que auxiliam construtivamente os líderes, segundo o modelo do ator racional, responsáveis por levar em conta com precisão os custos e benefícios das ações a serem tomadas, reduzindo a margem para incertezas e desenvolvendo um ambiente de tomada de decisão estável. Por outro lado, também são eles, principalmente durante os estágios iniciais do ciclo político, que ajudam a pautar o debate público (ABELSON, 2006).

Com isso, foram aqui selecionados os think tanks brasileiros listados entre os Principais nas Américas Central e do Sul, de acordo com as versões mais atualizadas do *Global Go To Think Tank Index Report* (MCGANN, 2017; 2018), publicado pela Universidade da Pensilvânia. O ranking não esgota as possibilidades de amostragem, mas estrategicamente foi uma ferramenta interessante para filtrar possibilidades. Essa preocupação se faz pertinente diante da dificuldade em enquadrar tais instituições na nomenclatura, visto que tomam as formas mais diversas conforme o sistema político e a cultura de cada país. Para compor o ranking anual, há uma combinação de nomeações vindas de personalidades e especialistas ligados à agendas e regiões, dentre eles participam 7500 think tanks e cerca de 8500 jornalistas, doadores públicos, privados e policy-makers de todo o mundo. Há também uma revisão das nomeações e classificações por pares e especialistas.

Essa análise se restringe às publicações escritas em formato de artigo, policy briefing ou relatórios de pesquisa de think tanks cujas produções sobre o continente aparecem de maneira mais robusta. Observou-se que, dentre quatorze listados no ranking, onze abordam assuntos relativos à política internacional. Contudo, a política externa brasileira para África aparece de forma robusta apenas em quatro: BRICS Policy Center (BPC), Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Instituto Igarapé. É notável, entre as publicações, a convergência de agenda dos think tanks no que se refere à cooperação sul-sul para o desenvolvimento e potencialidades mercadológicas para o empresariado brasileiro.

Há entre os think tanks avaliados a preocupação comum com o continente africano como caminho para internacionalização das empresas brasileiras. Essa agenda é abordada em termos de avaliação do passado e recomendações para o futuro. Há nos textos um reconhecimento tácito da dificuldade dos brasileiros, tomadores de decisão ou opinião pública, em recordar esse compartilhamento de raízes e entender isso como um terreno fértil para maximizar os propósitos

de projeção internacional, ou mesmo considerar os benefícios financeiros para o setor privado (TINASTI, 2016; SILBERFELD, 2013).

O governo Lula da Silva é reconhecido, por unanimidade dos relatórios de think tanks analisados, como um ponto de inflexão na história da política externa brasileira ao explorar pela primeira vez, consistentemente, o relacionamento com atores africanos e consolidar o país sob a imagem de parceiro para o desenvolvimento através de termos mais favoráveis que os parceiros tradicionais europeus. Aliado a isso, Lula foi capaz de mobilizar a elite, mapeando um caminho para internacionalização das empresas brasileiras. Críticas são feitas a aspectos pontuais dos projetos de cooperação e à promoção comercial, contudo, não desmerecem a relevância do legado da gestão (SILBERFELD, 2013).

Apesar de considerarem a mudança de perfil entre Lula e Dilma como uma retração do eixo de relacionamento aqui estudado, as produções deixam uma lacuna ao não avaliar possíveis mudanças no cenário econômico e político mundial e o impacto disso para os propósitos da política externa brasileira. Essa alteração permeia os relatórios com esforços para prever o futuro das relações Brasil-África, as recomendações giram em torno da identificação de limites a serem superados para manutenção e aprofundamento da relação positiva. Há divergências suaves de tom que remontam à ideia de compartilhamento de critérios intersubjetivos definidos para pesar e validar o conhecimento no domínio de suas especialidades.

Para o CEBRI, o governo Lula, preocupado em estabilizar a presença brasileira na África, conciliou políticas domésticas para os afrodescendentes, o perfil de doador emergente e fomentador de comércio e internacionalização de empresas. Era reconhecida a importância dessa combinação de frentes para alavancar a imagem do Brasil como player internacional. A presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) já recebe essa imagem estabilizada e, quiçá pela sua formação economista, opta por uma abordagem mais direcionada para a África como novo mercado, aponta Stolte (2014). Isso explicaria em alguma medida escolhas da gestora, como o corte de orçamento da ABC e perdão da dívida de quase 900 milhões dólares para propiciar linhas de crédito via BNDES (STOLTE, 2014).

Em 2011, o IPEA lançou o relatório *Ponte sobre o Atlântico – Brasil e África Subsaariana: parceria sul-sul para o crescimento*”, mais especificamente no primeiro ano da gestão Rousseff. É uma pesquisa financiada pelo Banco Mundial com a proposta de mostrar como o banco pode aprender com o modelo de relacionamento contemporâneo entre Brasil e o continente africano. O objetivo do relatório é prestar um serviço de mapeamento sobre como a cooperação sul-sul deu aos Estados parceiros do Brasil maior margem de barganha para países

africanos perante atores tradicionais colonialistas, tanto em termos políticos quanto econômicos. Nesse sentido, é importante na leitura o aspecto inovador do relacionamento entre o país e o continente, ao molde emergente, mas se destaca também a recomendação final, para que o Banco atue como financiador da alavancagem de empresas de países emergentes para o país, seja através da divulgação de informações ou promovendo programas mais robustos.

Os relatórios seguintes são de 2013, marcando o início de uma série de pesquisas a respeito das relações Brasil-África. O BPC foi o maior publicador a respeito (2013a; 2013b; 2015; 2016), além de em 2016 desenvolver relatório em parceria com o Instituto Igarapé. A produção do BPC acontece através do Projeto “*Brazilian South-South Cooperation and the BRICS: Changing Strategies in Africa*” (Brazil - SSC), com financiamento principalmente do *Department for International Development* do Reino Unido (DFID). Esse interesse de atores como o Banco Mundial e o Reino Unido em financiar pesquisas brasileiras pode apontar que atores tradicionais notam o sucesso da experiência dos emergentes e a necessidade de aprender com esses para moldar e atualizar suas práticas.

O CEBRI subdivide suas pesquisas entre regiões, no caso em questão “África e Oriente Médio”. As pesquisas de 2013 e 2014 são financiadas por atores muito importantes para as relações Brasil-África: BNDES, Caixa, Banco do Brasil e Odebrecht. Além deles, financiaram os projetos a Veirano Advogados, escritório brasileiro membro de redes internacionais de prestadores de serviço, segmento este que contempla o maior número de empresas atuando internacionalmente (MILANI *et al.*, 2015, p. 71). Pela identificação dos financiadores, é possível aferir que os artigos do CEBRI são um bom recurso para entender qual o suporte ideacional que está presente entre os decisores brasileiros, afinal há uma combinação de apoiadores tanto privado quanto públicos.

Os think tanks reconhecem que dentre as empresas presentes na África, a Odebrecht e Petrobras são os atores que mais chamam atenção, por possuírem operações vultosas no continente desde a década de 1980. Dentre as demais estão Vale, Camargo Corrêa, Engevix, Queiroz Galvão, Asperbras, Fidens e Stefanini (RENZIO *et al.*, 2013; SILBERFELD, 2013; STOLTE, 2014), que expandiram suas atividades para o continente a partir da gestão Lula da Silva. Dessa forma é reforçado o entendimento de que a internacionalização do empresariado foi peça importante de um projeto maior de política externa e promoção de *soft power* brasileiro. Por isso, também tal engajamento do governo é avaliado positivamente por todos os think tanks. Nesse sentido, para o CEBRI a mudança de perfil entre Lula e Rousseff não representou grandes transformações para as empresas brasileiras.

Algumas iniciativas atestam a continuidade, vide o perdão de débitos de países africanos em quase US\$ 900 milhões de dólares em 2013, devido às exigências do BNDES para financiamento. Foram os empresários brasileiros que mais se beneficiaram de tal medida, através dessa estratégia que já era realizada desde o governo Fernando Henrique Cardoso, conseguiram se projetar como alternativas viáveis para fornecimento de seus produtos. Além disso houve a facilitação de tantos outros mecanismos de crédito, criação do departamento África no BNDES e escritório do mesmo em Joanesburgo (STOLTE, 2014). Dessa forma, cabe reforçar a ideia que o Banco tem uma função muito clara dentro do tabuleiro decisório de política externa naquele momento, sendo a ponte entre empresariado e governo e principalmente o recurso que tornou factível a internacionalização do empresariado através de mercados emergentes.

IPEA e CEBRI interpretam positivamente uma série de medidas de Lula da Silva e Rousseff em favor da internacionalização de empresas para o continente, como a promoção de missões comerciais, reestruturação da APEX, financiamento através do BNDES, instalação de sucursais dos principais bancos estatais - Caixa Econômica e Banco do Brasil - além do Bradesco, banco privado. Isso, associado ao escopo de projetos de cooperação sul-sul, forneceu aparato para convencimento do empresariado quanto às benesses da empreitada (SILBERFELD, 2013; CARRILHO *et al.*, 2011). Sob a ótica dos empresários, o relatório do CEBRI ressalta que tal conjunto de iniciativas, aliadas à promoção de seminários e capacitações, foi elemento propulsor de uma mudança de paradigmas entre os empresários e entidades como a FIESP, que não estariam dispostos a arcar com os custos ou tampouco demonstravam algum conhecimento acerca das oportunidades no continente africano (SILBERFELD, 2013).

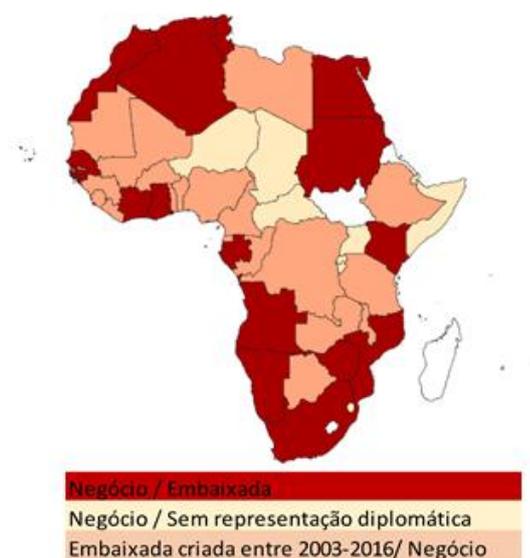
Há um entendimento comum entre o CEBRI, BPC e Igarapé de que uma série de oportunidades ainda não foram esgotadas pelo empresariado na África, muito pela concentração de incentivos do governo brasileiro em Angola e outros países da CPLP e pela ênfase em poucas empresas consideradas campeãs nacionais (SILBERFELD, 2013; RENZIO *et al.*, 2013b). Mesmo na África de idioma português, reclamam que o setor de comércio de bens e serviços não é explorado a contento e sequer visitas exploratórias são feitas. Isso é reflexo, criticam os três think tanks, de uma ênfase exagerada nos setores de mineração, construção e petróleo, nos quais o Brasil insiste, mas não consegue estar à frente de outros emergentes como a China (TINASTI, 2016). Essa lacuna quanto aos bens e serviços poderiam ser preenchidas por pequenas e médias empresas, o que faria a internacionalização via África ultrapassar uma

suposta “experiência de gigantes nacionais”, para se tornar algo de fato amplo (SILBERFELD, 2013; RENZIO *et al.* 2013b).

A posição do governo quanto às oportunidades no continente pode ser percebida a partir de dois pontos. Primeiro, cabe destacar que o período estudado compreende a maior expansão quantitativa de embaixadas brasileiras no continente, foram 19 criadas, sendo que 18 no governo Lula da Silva e apenas uma no governo Rousseff. As representações diplomáticas são responsáveis por forjar novas formas de relacionamento entre o Brasil e o respectivo país, bem como manter as já consolidadas. Nesse contexto, a promoção do comércio entre os países é quiçá uma das formas mais concretas para vislumbrar a relação em termos bilaterais.

No mapeamento abaixo é perceptível que essa dilatação da rede diplomática se dá pragmaticamente para corresponder aos interesses mercadológicos das empresas brasileiras. Onde há atividade comercial, há embaixada, por outro lado, onde não há representação, não foi detectada atividade. Há, todavia, lugares nos quais existem negócios, mas que não há representação, pensando nisso, é de se perguntar se o Brasil atingiu o teto da expansão de sua malha diplomática em busca de atender o empresariado. Essa questão se fortalece, se considerarmos que a última embaixada criada foi em 2011, ano de publicação do relatório do IPEA (2011), think tank governamental, no qual é sugerido que o Banco Mundial auxilie a entrada de empresas de médio e menor porte proporcionando capacitações e acesso ao conhecimento.

Mapa 04 - Distribuição geográfica da atividade econômica brasileira na África em comparação à rede de representação diplomática (presença de embaixada e negócios por país)



Fonte: elaboração própria com base em FDC (2016;2017) e BRASIL (2012).

Para ampliar e assegurar a preservação do empresariado no continente, tanto CEBRI quanto BPC recomendam que governo tenha maior preocupação com a transparência de gastos, algo atrativo ao setor privado. Além disso, seria importante o incremento do diálogo com atores das mais diversas naturezas, como forma de atrair legitimidade às empreitadas nem sempre atrativas às populações locais (RENZIO *et al.*, 2013a). Por outro lado, os empresários, por sua vez também carecem de prestar melhores justificativas para o eixo governo e sociedade civil local acerca de determinados comportamentos, a exemplo dos fluxos forçados para projeto de mineração da Vale em Moçambique ou a diferença entre salários de brasileiros e africanos de cargos iguais, algo muito comum (RENZIO *et al.*, 2013b).

Os think tanks atuam de maneira semelhante em suas pesquisas, no sentido de reconhecer méritos, criticar aspectos pontuais e apontar recomendações. As críticas não anulam que existe uma avaliação da gestão Lula da Silva como positiva em termos gerais, ao desbravar um caminho novo para a internacionalização da elite empresarial. O mesmo se entende quanto ao governo Dilma Rousseff, em que há o reconhecimento de ajustes encaminhando para a ênfase na atuação do empresariado, o que na gestão Lula dividia espaço com os projetos de cooperação sul-sul.

2.2.2 Aspectos ideacionais, uma bagagem inevitável?

Além da agenda pragmática colocada pela burguesia inserida na Frente Neodesenvolvimentista, outros aspectos ideacionais estão presentes na percepção desse grupo sobre o continente. Um conjunto de elementos constitutivos e contradições arraigadas à essa elite estratégica foram, também, rumo à África. A literatura coloca que a origem do empresariado contemporâneo remonta às elites monocultoras do período colonial, indivíduos cujas raízes estão em grande medida alinhadas ao relacionamento das famílias com o campo e suas relações de patriarcalismo diante dos inferiores, trabalhadores da terra ou mesmo minorias vistas como mais vulneráveis àquela época, como mulheres e filhos (RIBEIRO, 1995; HOLANDA, 2013; SOUZA; 2019; FREYRE, 1957).

Perante a urbanização, resultante da vinda da família real portuguesa para o Brasil, apesar de esses grupos perderem prestígio em seu espaço originário, seguiram em posição privilegiada para iniciar atividades comerciais e industriais nas cidades, devido às suas capacidades financeiras e também pela estreita relação entre economia e poder político. A consequência foi uma burguesia que se criou baseada em valores diferentes dos que

predominaram em fenômenos semelhantes em outros lugares do mundo, a despeito de preocupações universalistas, no Brasil o fenômeno se constituiu contraditoriamente também pautado em relações de submissão, desigualdade e um peso perverso natural ao patriarcado da Casa-Grande (SOUZA, 2019; FREYRE, 1957; 1990).

Sobre as primeiras atividades com finalidade lucrativa em território brasileiro, Darcy Ribeiro (1995) discute a interação social entre três ordens empresariais, a escravista de mão de obra africana, a comunitária jesuítica pautada no trabalho indígena e a última, de subsistência, cuja base de trabalho tinha as mais diversas origens. A escravista foi a mais forte de todas e se dedicou à produção de açúcar e mineração, foi a que de fato predominou, sendo as outras duas complementares à essa em termos de objetivos. Em acréscimo, existia um núcleo mercantil, ou seja, um setor de banqueiros, armadores e comerciantes de importação e exportação, cuja principal tarefa era a de intermediar as relações comerciais entre o Brasil e o mundo (Europa e África) alimentando sobretudo a ordem escravocrata predominante (RIBEIRO, 1995).

A elite dos primórdios, para Darcy Ribeiro (1995), começou a se compor do grupo que explorava a ordem empresarial escravocrata, em consonância com a burocracia de origem portuguesa, grupo mercantil e outras duas ordens complementares. Foram eles os reitores do processo de formação do povo brasileiro, atuando como agente de sua própria prosperidade. Para o autor, o projeto de país foi desde o início um empreendimento econômico secular, às custas da destribalização de índios, desafricanização de negros e deseuropeização de brancos, gerando a essência da sociedade que predomina até o período mais recente, naturalizada desigual, com uma classe dominante de caráter consular-gerencial, socialmente irresponsável, frente a um povo-massa que produz o que não consome e só se exerce culturalmente como uma marginalia, fora da civilização letrada em que está imersa (RIBEIRO, 1995, p. 163).

A tese sobre a importância da escravidão para se entender as atividades da elite empresarial contemporânea é revisitada e atualizada de maneira crítica desde o lançamento de Casa-grande e Senzala (FREYRE, 1957; SOUZA, 2019; CARDOSO, 2013). Souza (2019) entende que essa é a instituição central do Brasil, que englobou todas as demais, família, economia, política e justiça. A consequência principal desse fenômeno foi a fundação de uma sociedade baseada na família patriarcal sob liderança masculina, branca e opressora, ou seja, em um primeiro estamento está o senhor e seu herdeiro do gênero masculino, símbolo da viril hereditariedade. Em um plano intermediário estão os dependentes mais frágeis, mulheres, herdeiros indiretos, mestiços, escravos domésticos e por fim, na base da hierarquia, estão os negros escravos braçais da lavoura. A importância desse grupo intermediário é de amortecer as

desigualdades, torná-las menos aparentes e abissais ao criar exemplos excepcionais de aproximação entre polos da desigualdade. Em outras palavras, ao afrodescendente foi, desde a escravidão, reservado um estamento inferior, mas algumas exceções são içadas para dar a aparente ideia de meritocracia e de um harmônico convívio racial mascarando uma ordem injusta.

Sérgio Buarque de Holanda (2013) defende que a urbanização resultante desde 1808, fomentou atividades comerciais e industriais em uma medida em que donos de engenho e, em termos mais amplos, as elites rurais eram favorecidas por sua detenção de capital e prestígio suficiente para começar esses novos negócios. Esses grupos não tiveram saída a não ser aderir à tendência empresarial urbana perante diminuição da relevância da ordem a qual dominavam. Entretanto, ainda assim ocupavam esses novos espaços e essas novas atividades carregando consigo mentalidade, preconceitos e todo o teor do patriarcalismo conservador do campo. Essa é a origem do empresariado urbano brasileiro, de filhos e herdeiros de senhores de engenho. A Casa-Grande foi transportada para um novo espaço e assim se inseriu no capitalismo propriamente dito, transfigurou-se em Sobrado, a senzala tornou-se mucambo (FREYRE, 1990), hoje a convivência naturalizada com a desigualdade persiste, entre as favelas e condomínios fechados (SOUZA, 2019).

Ao analisar o empresariado contemporâneo, Singer (2018) e Boito (2017) recordam que apesar da globalização, que resultou na vinda de ideais neoliberais e financeirizados para o Brasil, essa elite sempre permaneceu forte e coesa perante as transformações que a própria história impôs, o que se deve sobretudo à robustez de sua cultura de grupo e uma série de valores e elementos que remontam às raízes compartilhadas. Ao compartilhar alguns relatos de indivíduos envolvidos na perspectiva privada de política externa para África, Zanini (2017) apresenta algumas faces do empresariado contemporâneo engajado no continente em atividades de modernização da agricultura, mineração e infraestrutura. Os fragmentos aqui citados são oriundos de entrevistas com atores privados realizadas pelo autor em pesquisa de campo no continente, sobretudo em Angola, Moçambique, Namíbia e Guiné Equatorial. Embora correspondam à amostragem do autor e sua própria vivência, são recortes que permitem, através do interpretativismo, levantar uma reflexão pertinente sobre passado e presente das relações entre Brasil e África e elite empresarial.

Uma das conclusões de Zanini (2017) é que há, pelo menos no caso da comunidade brasileira empresarial em Angola, um tom sutil de certa superioridade em relação à população local. Algo não agressivo, mas que categoricamente serve para afirmar que “quem manda

somos nós” (ZANINI, 2017, p. 96). O autor coloca que há uma boa inserção de atores privados brasileiros no país, o que é atribuído pela facilidade de idioma, mas também pelo brasileiro ser um “povo feliz e de festa”, se comparado aos chineses, representantes de outro Estado emergente e com fortes atividades no país. Essa simpatia, lhanza no trato são virtudes do chamado homem cordial brasileiro (HOLANDA, 2013). Sérgio Buarque de Holanda (2013) entende que isso, na verdade, é uma das faces do patriarcalismo da elite brasileira, responsável por mascarar através de elementos positivos, informais e de suposta empatia a outra face, caracterizada por qualquer coisa de coercitiva, imperativa, mandonista, com uma noção nada polida de autoridade e hierarquia resistente às transformações históricas.

Gilson Pinesso, a frente do Grupo Pinesso, concedeu entrevista a Zanini (2017) a respeito do empreendimento agropecuário em Moçambique do qual abriu mão, a Agromoz. Sobre o motivo de desistir da empreitada, colocou que os sócios se sentiam obrigados a pesar fatores sociais no projeto, como dar emprego para o maior número de pessoas possível. “Daí fica difícil”, justificou (ZANINI, 2017, p. 173). Um casal de brasileiros que sucedeu ao Grupo Pinesso na gestão técnica da Agromoz narrou dificuldades que enfrentavam ao lidar com a comunidade através de representações da sociedade civil:

Há um levante de ONGs que querem que Moçambique permaneça na idade das trevas [...] se você olhar Moçambique na evolução da humanidade, eles ainda estão no Paleolítico. Conheço vários aqui que jamais calçaram um sapato na vida. Aqui é muito pior que o Nordeste brasileiro (ZANINI, 2017, p. 185).

Esse caso intriga, pois ao mesmo tempo em que se queixavam da dificuldade em atingir as metas de produtividade por desconhecimento de particularidades climáticas e ambientais, causaram um estremecimento forte com a comunidade ao retirar de forma problemática populações locais para dar início ao cultivo. Em momento algum pareceu para os gestores que seria estratégico aprender um tanto da cultura local e inserir essas comunidades e suas culturas de cultivo da terra, em favor de seu empreendimento privado. Aprender com os locais? A narrativa da Agromoz deixa nítido que o papel de ensinar é exclusivamente dos brasileiros e seu correto modelo de desenvolvimento e empreendedorismo agrícola.

Atribui-se à essa elite tradicional e empresarial a responsabilidade pela dificuldade de fazer a empatia florescer na sociedade brasileira, como argumenta Souza (2019). Existe uma ordem na qual o mando, a autoridade, ares de superioridade, prevaleceram como valores da elite, por mais simpática que aparente ser em suas ordens (HOLANDA, 2013). Isso é algo problemático e que traz, em alguma medida, avaliações negativas sobre a política externa

brasileira no continente. Zanini (2017) relata que em 2013 a embaixadora do Brasil em Maputo, Ligia Maria Scherer, reportou com preocupação ao Ministério a falta de aproximação entre atores brasileiros e as comunidades locais, mais especificamente no âmbito do ProSavana.

Outro relato curioso do trabalho de Zanini (2017) é o de Marco Brandão, diretor agrícola e de equipamentos da Biocom, usina de açúcar e álcool operada pela Odebrecht em Angola. Apesar de ser um angolano, assume um discurso da classe que o emprega, elencando dificuldades nas relações profissionais com os compatriotas de cargos inferiores ao dele:

Os desafios aqui são muitos. O primeiro é ensinar o cara que nunca trabalhou a trabalhar. É dar a ele a cultura do trabalho, as responsabilidades, a pontualidade. Muitos têm o hábito de faltar e se espantam quando dizemos que precisam vir todo dia [...] os angolanos sentem falta de exemplos de pais e avós. Os mais jovens não se espelham em quem trabalhou, porque a esperança de vida é de 42 anos nesse país e muitos dos mais velhos morreram na guerra (ZANINI, 2017, p. 92).

Por ser um relato de um angolano, alinhado aos interesses do empresariado brasileiro, é possível levantar a questão sobre existir também na ida desse grupo para a África um estrato intermediário no relacionamento entre brasileiro e os africanos, bem como a narrativa colocada anteriormente a respeito de um estrato médio responsável por suavizar e acomodar discursos repletos de reminiscências coloniais. O peso da afirmação de que os angolanos não sabem trabalhar lembra um tempo de Casa-Grande e Senzala em que apesar de toda crueldade à qual eram submetidos, os negros estavam sempre a cantar enquanto trabalhavam e trabalhavam até a morte (FREYRE, 1957).

É possível pensar também a política externa para a África como mais um campo de reprodução das contradições que compõem o que é a sociedade brasileira, tão desigual mesmo sob os auspícios de uma suposta democracia racial. Uma elite que se esconde autoritária atrás da máscara de homem cordial forjou um projeto econômico a longo prazo desde a formação do Estado brasileiro. O PT, ao atrair para o seu projeto de desenvolvimento a elite econômica, se aproximou mais ainda dessas contradições inevitáveis (SINGER, 2018), porém, conforme será visto a seguir na análise de conteúdo das comunicações diplomáticas, foi possível filtrar estímulos e formatar um projeto sob perspectiva pragmática.

É pela conciliação entre os interesses do empresariado e pela base de movimentos sociais e intelectualidade que surge na política externa para África um reflexo interméstico das contradições que formam o Brasil. Como consequência, ao mesmo tempo em que o país busca se constituir *como bridge-builder*, legitimado por sua capacidade de superações de mazelas econômicas e sociais domésticas, combinado ao status de uma das maiores economias do

mundo (BURGES, 2013), a atuação no continente também se presta a reproduzir em outros planos suas assimetrias sociais domésticas.

2.3 PRÁTICAS: A RELAÇÃO COTIDIANA COM O ITAMARATY

Essa unidade é resultado da análise de uma série de comunicações diplomáticas digitais correspondente às vigências das presidências de Lula da Silva e Rousseff (2003 – 2016) (BRASIL, 2018a). São documentos disponíveis para consulta pública no Arquivo Central do Itamaraty até o ano de 2018, através do software interno do Ministério, o *Intradocs*. Foram analisadas comunicações envolvendo a Secretaria de Estado das Relações Exteriores do MRE¹ (SERE) e as representações diplomáticas do país no continente africano como interlocutores.

Essa análise de conteúdo não é exaustiva no sentido de contemplar todas as comunicações disponíveis na série catalogada², porém, oferecem uma maior aproximação entre a academia e o cotidiano da diplomacia brasileira, algo que ainda carece de maior convergência (CASARÕES *et al.*, 2012). A importância da análise das comunicações diplomáticas cotidianas está também no propósito de atingir aquela corporação que é, no exterior, o grande ponto de contato do mundo com a identidade brasileira. O Itamaraty, embora não seja a única instituição responsável pela política externa, é a entidade burocrática central a qual significa e representa o país perante a comunidade internacional, enquanto também reporta ao Estado brasileiro informações de interesse nacional.

Após catalogação de documentos que relacionavam empresariado e África, foi feita uma busca por palavras-chave que contemplassem perspectivas abordadas previamente na revisão sistemática de literatura, a partir das palavras-chave:

- a) empresariado;
- b) setor privado;
- c) construção civil;
- d) mineração;
- e) agropecuária;
- f) indústria;
- g) oportunidades;
- h) negócios;

¹ Localizada em Brasília, a SERE corresponde ao Gabinete do Ministro, Secretaria Geral, Subsecretarias, departamentos e divisões.

² Foram coletados cerca de 19mil documentos digitais para essa pesquisa.

- i) concorrência;
- j) racismo;
- k) solidariedade.

Filtrada a respectiva série documental, iniciou-se a leitura acompanhada de codificação simultânea, para o término do contato com o material empírico, serem revisados os códigos. E assim que chegamos à seguinte codificação.

Quadro 4 – Codificações do capítulo

Código	Classificação
Credibilidade	Descritivo-analítico
Solidariedade Pragmática	Analítico
Constrangimentos e oportunidades	Descritivo-analítico
Retração	Analítico
Preocupação com os emergentes	Descritivo-analítico

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

Através dos documentos é notável perceber a boa imagem do empresariado brasileiro para agentes estatais africanos. Isso se deve tanto à alta qualidade dos serviços e produtos brasileiros, com alto potencial de atendimento às necessidades do continente, mas também a um gerenciamento indispensável, por parte do governo brasileiro, através do MRE para equilibrar as mencionadas reminiscências do período colonial.

A alta credibilidade do empresariado brasileiro perante atores do continente pode ser constatada em algumas passagens como relato da Embaixada Brasileira em Trípoli para SERE, em 2009, a respeito da visita de Lula da Silva à Líbia. O embaixador observou a forte acolhida ao então Presidente brasileiro, consequência de uma noção difundida entre todos os níveis da sociedade local de que as atividades ali desenvolvidas por empresas brasileiras surtiam benefícios gerais³. Em outra passagem, o encarregado de negócios na Guiné destacou que em discurso, o presidente do país africano fez uma retrospectiva da atuação do empresariado brasileiro no continente, atribuindo status de amigos da nação, diante de um histórico recente de projetos de infraestrutura desenvolvidos em favor da sociedade⁴. Contudo, cabe ressaltar que em 2016, ano do relato e findo o governo PT diante da crise política generalizada em plano doméstico, o diplomata recorda que dentre as empresas que chegaram a se instalar na Guiné, como a Vale, Andrade Gutierrez, Odebrecht, Asperbras e Agrobrel, a OAS foi a única que restou.

³ 07/07/2009 de BRASEMB TRÍPOLI PARA SERE.

⁴ 23/05/2016 de BRASEMB CONACRI PARA SERE.

Por um lado, essa credibilidade é atribuída a um trabalho de impacto e cujo retorno político é benéfico para as altas cúpulas governamentais. Além do caso acima mencionado da Guiné, há também o Programa Mais Alimentos Internacional, com linha de crédito para compra de maquinário e implementos agrícolas de origem brasileira. Oriundo do Diálogo Brasil – África em Segurança Alimentar, Fome e Desenvolvimento Rural, fórum de 2010, foi implementado em Moçambique, Gana, Zimbábue, Senegal e Quênia (BRASIL, 2019b). Quando da cerimônia da primeira entrega de maquinário no Zimbábue, o governo local igualmente atribuiu tanto ao Estado brasileiro, quanto ao empresariado envolvido, menções de amizade pela realização de iniciativa de tamanho impacto para sua agropecuária⁵.

Alguns episódios de solidariedade do empresariado para com atores africanos foram localizados de maneira muito pontual ao longo da documentação, assumindo uma ideia de uma solidariedade pragmática. Ou seja, muito atrelada às necessidades práticas de seus interesses estratégicos. Para preencher a lacuna, existe um papel claro do Estado brasileiro em prover essa empatia que não é largamente cultivada pela elite econômica, que acaba por ser conduzida como carona. Chama atenção a gratidão do governo da Guiné à atuação da OAS que não paralisou suas obras no país durante o surto de Ebola entre 2014 e 2015, optando por medidas de higiene e sanitárias a despeito do comportamento de tantas outras empresas estrangeiras que encerraram suas atividades até normalização da situação⁶. A importância de gestos assim para a estima da população, tanto quanto para o governo sob uma situação de calamidade são simbólicas. No mesmo documento, é destacado pelo presidente do país, Alpha Condé, que a OAS garantiu 95% da mão-de-obra nacional e que não ocorreram acidentes de trabalho.

Em outro episódio muito específico há outra manifestação de solidariedade pragmática. Em 2014 a Missão do Brasil junto à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa recebeu a visita de representantes da empresa Camargo Corrêa e da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) para uma conversa sobre oportunidades empresariais através da CPLP⁷. Em determinado momento, os representantes do empresariado se colocaram à disposição para arcar financeiramente com os custos de ações de responsabilidade social, pelo contexto seriam projetos de cooperação sul-sul, considerando que os mesmos foram impactados por uma retração no dinamismo da política externa brasileira àquela altura, com sérias consequências tanto para o orçamento do MRE quanto da ABC.

⁵ 28/05/2015 de BRASEMB HARARE PARA SERE.

⁶ 23/05/2016 de BRASEMB CONACRI PARA SERE.

⁷ 05/09/2014 DE DELBRASCPLP PARA SERE.

A preocupação da Camargo Corrêa e ABDIB, ressalta o relato diplomático, se deu pelo entendimento que ações de cooperação sul-sul e uma perspectiva solidária se convertiam em benefícios para os empresários, mesmo que a mobilização direta desse setor em favor dessas iniciativas fosse menor. A cooperação sul-sul aparece então como algo de iniciativa do Estado brasileiro em consonância com outros atores estratégicos. O retorno da diplomacia ao interesse do empresariado foi que não seria possível que assumissem centralidade financeira para os projetos, uma vez que os princípios basilares desse tipo de iniciativa são a ausência de interesses comerciais e a não condicionalidade, ambos atrelados à ideia de solidariedade.

Podem ser listados outros exemplos de iniciativas do Estado brasileiro muito arraigadas ao princípio de solidariedade e nada pautadas em interesses empáticos do empresariado, porém com consequências positivas para esse setor. São feitas repetidas menções ao Brasil como parceiro relevante na formação e capacitação de quadros empresariais em países de língua portuguesa. Em relato de 2014 sobre a Cimeira Constitutiva dos PALOP⁸, importante instrumento de comércio e investimento, a encarregada de negócios ressalta que muitas vezes terceiros mencionaram a expertise brasileira acima descrita, tanto em termos domésticos quanto sobre a exportação de qualificação empresarial para países africanos. Reconhecer no Brasil tais capacidades impactam positivamente na credibilidade do empresariado brasileiro, afinal, passam a ser reconhecidos como qualificados perante o mercado e como exemplo de profissionalismo. Por outro lado, ao se exportar através do engajamento estatal um modelo de formação e capacitação de quadros empresariais, é também exportada uma linguagem que tende a se homogeneizar e tornar as negociações mais fáceis e menos custosas.

Já foi também mencionada participação do empresariado brasileiro no Programa Mais Alimentos, vendendo seus equipamentos por intermédio do Estado brasileiro. Além disso, outra prova de benefícios para o empresariado oriundas de ações com impacto empático de terceiros é vislumbrada em relato do embaixador brasileiro na Tanzânia, acerca do treinador de futebol Marcio Máximo a frente da seleção nacional⁹. Mesmo que o técnico não estivesse em um projeto de cooperação sul-sul, o embaixador discorre sobre o *soft power* do futebol brasileiro. Naquele momento, a representação brasileira no país lamentava o retorno de Máximo para o Brasil, pois prestara grande suporte à embaixada como intermediador em múltiplos âmbitos, principalmente junto à sociedade local e governo, abrindo portas para negócios. A comoção com a partida atraía para jantar de despedida na embaixada numerosos representantes do

⁸ 24/07/2014 DE BRASEMB LUANDA PARA SERE.

⁹ 30/07/2010 DE BRASEMB DAR ES SALAAM PARA SERE.

empresariado e autoridades locais. “Não podemos subestimar a importância do futebol, e do esporte em geral, como instrumento de política externa brasileira no continente”, conclui o embaixador. Cabe salientar que posteriormente o treinador retornou para outra temporada de trabalhos na Tanzânia.

Ainda partindo da perspectiva de solidariedade, buscou-se nos documentos discussões sobre racismo e empresariado, por entender que não é possível uma mais profunda aproximação empática, no sentido que solidariedade significa, sem desconstrução de preconceitos. Há escassez de informações quanto à temática de racismo, sendo que dentre os documentos havia apenas uma menção que combinava empresariado e tal problemática: em uma fala da embaixadora Isabel Cristina, em Adis Abeba, acerca do projeto Copa Sem Racismo, em evento para celebrar o jogo de abertura da Copa do Mundo no Brasil, em 2014. A celebração foi realizada com apoio de empresas e contou com representantes da elite local política, intelectual e econômica, além de empresários brasileiros¹⁰. Quando estão sob escrutínio documentos diplomáticos cujo grau de confidencialidade é mais baixo, é difícil encontrar menções negativas como poderiam representar o racismo e o preconceito. Contudo, os silêncios e eufemismos também devem ser fruto de reflexão, podem tanto significar negligência quanto gravidade tamanha que é opção omiti-la.

Por exemplo, é recorrente ao longo de documentos da gestão Lula da Silva expressões que destacam o tanto que ainda há a se desbravar nas relações entre empresariado brasileiro e atores africanos. Em missão na África em 2006 com empresários brasileiros, Lula concedeu entrevista coletiva na Argélia¹¹ e reforçou a cada resposta: “precisamos nos conhecer melhor” ou “os empresários e equipes técnicas de governo ainda se conhecem mal e os negócios são pontuais”, em outro momento retomava “precisamos nos conhecer e nos ver como opções viáveis no mercado internacional”. De acordo com o então presidente, essa era uma mensagem tanto para o continente, quanto para os empresários brasileiros, em termos de ultrapassar barreiras e, conforme ele destacou, desenvolver cooperação e parcerias a partir de experiências próprias. O que seriam essas barreiras? Mesmo que os documentos não discutam, é impossível negligenciar a força da questão racial para a elite econômica brasileira, como já foi pontuada nesse trabalho.

A África como opção estratégica para o empresariado é fortemente legitimada pela diplomacia através da observação da ação de outros emergentes no continente. São

¹⁰ 17/06/2014 DE BRASEMB ADIS ABEBA PARA SERE.

¹¹ 11/02/2006 DE BRASEMB ARGEL PARA SERE.

frequentemente narradas novas oportunidades desenhadas principalmente pelos estados chinês e indiano para fomentar a atividade econômica de empresas de seus respectivos países. Esses relatos são sempre acompanhados de reflexões acerca de potenciais oportunidades para atores brasileiros. O acirramento da concorrência entre as duas potências é nítido, como aponta relato da Embaixada Praia, Cabo Verde. O lugar do Brasil nessa disputa não está definido pela impossibilidade de acompanhá-los em termos de investimento financeiro. Todavia, é uma alternativa muito mais sólida que os outros dois, em termos de exportação de modelos domésticos desenvolvidos em realidades muito parecidas com a do continente em aspectos mais gerais¹². Poderia ser melhor explorado, relata a diplomata, um comparativo do potencial de cooperação pelas experiências bem-sucedidas no Nordeste na criação e desenvolvimento de clusters. Apesar disso, algumas empresas do polo tecnológico do Recife - PE, Porto Digital, vendem esporadicamente software e serviços correlatos, aponta a comunicação.

Em contato entre a Embaixada de Praia e a SERE em 2009¹³, são informados objetivos chineses e indianos em investir US\$ 60 milhões para apoiar o governo de Cabo Verde na criação de um polo tecnológico nas cidades de Praia e Mindelo para serviços vinculados à TI e comunicação estrategicamente situado entre a África e a Europa. Enquanto não houve mobilização brasileira, a China disponibilizou naquele momento US\$ 35 milhões para investir no setor de Tecnologia de Informação, garantindo contratos para empresas chinesas. A Índia, 25 milhões para construir parque tecnológico ao molde da experiência das Ilhas Maurício e formar recursos humanos, também garantindo contratação de empresas originárias do seu país.

Essa questão também carrega uma perspectiva negativa pela preocupação com a concorrência internacional. Seria o empresariado brasileiro capaz de lidar com a forte capacidade dos chineses e indianos atuando no continente? Os investimentos chineses e asiáticos parecem ser imbatíveis a curto e médio prazo, destaca comunicado da Embaixada Luanda¹⁴, principalmente quando o assunto é infraestrutura, detalha que embora existam restrições de contratação de mão-de-obra estrangeira, a China tem privilégios. Mesmo tom de cautela é visto em comunicação da representação na Argélia para a SERE¹⁵, quanto à aproximação sino-argelina, por interesses pragmáticos e ideológicos, o embaixador Danese aponta a possibilidade de consequências negativas principalmente para a Odebrecht e o setor de infraestrutura.

¹² 14/12/2009 DE BRASEMB PRAIA PARA SERE.

¹³ 31/07/2009 DE BRASEMB PRAIA PARA SERE.

¹⁴ 01/04/2010 DE BRASEMB LUANDA PARA SERE.

¹⁵ 11/11/2006 DE BRASEMB ARGEL PARA SERE; 06/11/2006 DE BRASEMB ARGEL PARA SERE.

Para complementar, cabe mencionar que isolando as menções às antigas potências coloniais que ainda detêm os mais estreitos laços econômicos e políticos com os anteriores protetorados, não existe nos documentos uma preocupação em termos de competitividade ou de ameaça aos interesses brasileiros em relação a outros países extracontinentais que não sejam Índia e China. Em outras palavras, a diplomacia toma como fora da sua alçada a possibilidade de desbancar em termos comerciais parceiros tradicionais africanos, enquanto foca na parceria de perfil emergente. Em determinada visita de Cristina Kirchner à Luana, em 2012, o relato da embaixada ao Brasil diz que apesar do grande esforço da mídia local em noticiar a visita e celebrar a identificação ideológica entre o país latino-americano e o MPLA, não é preocupante para o Brasil que a presença argentina cresça em comparação ao estágio em que se encontrava naquele momento, pois não era vislumbrada qualquer possibilidade de incremento excepcional nas correntes comerciais. Um dos motivos para isso, aponta o documento, era a inexistência de uma linha de crédito de vulto, aos moldes da garantida pelos mecanismos de política externa brasileira¹⁶.

Além da presença de emergentes, outros constrangimentos ao empresariado no continente aparecem nos relatos diplomáticos. A preocupação com a repatriação de capital é uma delas. Em 2015 é narrada pela embaixada de Luanda a frequência que empresários, baseados no país, buscam os serviços da embaixada por não receberem pagamentos do governo angolano, ou receberem como títulos públicos ou ainda por não conseguirem obter divisas cambiais para repatriar os lucros. O retorno da diplomacia é tentar desembaraçar processos junto ao Banco Nacional de Angola para encontrar soluções criativas para tais entraves, aponta o diplomata¹⁷.

Esses impasses surgiram em um contexto de crise que àquela altura passou a imperar no país, revertendo a segurança para empreendimentos de outrora. O resultado passou a ser um declínio dos investidores brasileiros com atividades no país. A forte reversão desse cenário é vista quando comparada a outro relato de 2010 da mesma embaixada. Em avaliação de conjuntura para formular posição do MRE no Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG)¹⁸, no último ano do governo Lula, são apontadas algumas coordenadas a respeito de oportunidades em Angola¹⁹, dentre as quais se destaca a importância das existentes

¹⁶ 23/05/2012 DE BRASEMB LUANDA PARA SERE.

¹⁷ 22/12/2015 DE BRASEMB LUANDA PARA SERE.

¹⁸ Órgão com atribuições de enquadrar e acompanhar as operações de exportação e concessão de assistência financeira para exportações. É composto pelos ministérios do Comércio Exterior, Casa Civil, Defesa, Relações Exteriores e Fazenda.

¹⁹ 01/04/2010 DE BRASEMB LUANDA PARA SERE.

legislações sobre investimentos privados e segurança quanto a nacionalização de bens privados e repatriamento de valores financeiros, além do clima de paz e estabilidade após o término dos conflitos armados, em 2002.

A ideia de retração da empreitada empresarial na África é mais clara na documentação diplomática do que nas produções ideacionais dos think tanks, confirmando as perspectivas acadêmicas de retração no ritmo da política externa brasileira ao longo dos governos PT, mais especificamente após eleição de Dilma Rousseff. Como já explanado na introdução, as hipóteses levantadas pela academia são variadas. Há os que assumem uma postura mais dura e entendem que faltou à chefe do Executivo maiores habilidades de diálogo com a sociedade (CERVO; LESSA, 2014). Os mais moderados que definem o período a partir de movimentos espasmódicos de continuidades e rupturas, a despeito da herança positiva do antecessor em termos de política externa (SARAIVA, 2014). Ou ainda os que identifiquem uma contenção e não uma retração, seja por variáveis relacionadas à personalidade do líder, pela conjuntura internacional diversa ou ainda pela crise política doméstica que se instaurou (CORNETET, 2014; SILVA, 2018; SILVA; PEREZ, 2019). Combinando todas essas visões, Milani *et al.* (2017), por fim, defendem que o Brasil como ator no cenário internacional atingiu um teto de atuação perante constrangimentos em âmbito interno e externo.

As adversidades conjunturais podem ser vistas no que foi enfrentado pelo empresariado em Angola, conforme narrativa acima mencionada. O país, desde 2014, experimentou uma desaceleração econômica devido à quebra na cotação internacional do barril de petróleo, principal exportação angolana e que comprometeu mais de cem mil empregos (LUSA, 2018). Esses elementos conjunturais ultrapassam as capacidades do Brasil, embora não seja possível simplesmente isentar a condução da política externa de responsabilidades. No ano de 2014, a diretoria do Departamento de Promoção Comercial do MRE escreveu para o Ministério da Indústria e Comércio Exterior para relatar mal-estar em missão da APEX em Angola, mais especificamente sobre encontro de networking com 60 pessoas²⁰. O Ministro Mauro Borges cancelou de última hora a presença, por motivos relativos à “agenda da senhora Presidenta” e deixaram à sua espera representantes da alta cúpula do governo local. Constrangido, o embaixador de Angola no Brasil, que ali se encontrava por ter prestado grande suporte na articulação das agendas, retornou ao Brasil antecipadamente, sem aparecer no local.

Outros relatos confirmam que a virada de contexto não é a única justificativa para retrações na política externa brasileira pra o continente. O planejamento estratégico de 2016 da

²⁰ 28/07/2014 DA SERE PARA MDIC.

Embaixada em Maputo manifesta preocupação com a retração da atividade comercial brasileira em Moçambique e responsabiliza a atuação única e exclusivamente do Estado brasileiro pela diminuição dos indicadores de 2015 das exportações brasileiras: -46,96% de carne, -66% de farinha, -32,26% de biscoitos, -50% de açúcares, -53% de movelaria. A comunicação diz que isso aconteceu mesmo em período de fortalecimento da economia moçambicana²¹.

A embaixada relatou que existia uma demanda significativa de empresas brasileiras em busca de requisitos para entrar no mercado de Moçambique, pedidos de contatos de importadores e potenciais parceiros para desenvolvimento de atividades conjuntas. Os principais demandantes da parte brasileira eram os setores de alimentos, maquinário, indústrias de autopeças, calçadista, bebidas, moda, beleza, agronegócio e frangos congelados. Por outro lado, os moçambicanos procuraram a embaixada em busca de indicações para parcerias em agropecuária, insumos agrícolas, capacitações e gestão de pequenas e médias empresas. Isso, contudo, esbarrava na dificuldade contínua de alçar parcerias mais efetivas com a APEX e outras instituições governamentais e privadas. O resultado foi a desaceleração de operações importantes como a da Vale e de projetos financiados pelo governo com forte apoio no empresariado brasileiro.

Queixa semelhante é identificada em relato da Embaixada em Acra, Gana. A representação ressalta que apesar dos bons indicadores econômicos e as perspectivas de crescimento robusto do país, em 2012 a participação de Gana no conjunto de exportações brasileiras passou de 3,42% em 2011 para 2,60%. A redução correspondeu a US\$ 100 milhões de dólares, algo significativo para uma parceria que até então estava em fortalecimento. A comunicação atribuiu responsabilidade à carência de uma estratégia governamental de promoção comercial mais agressiva para divulgar as potencialidades do eixo de relacionamento²².

Em suma, é possível vislumbrar no cotidiano da diplomacia brasileira elementos discutidos em termos mais amplos como a ideia de pragmatismo. A percepção da África como um caminho para os negócios parece prevalecer ao passo em que as únicas menções de solidariedade e compartilhamento de laços para além de comerciais somente aparecem em um cenário de declínio das ações de natureza sul-sul capitaneadas pelo governo brasileiro e que, de alguma forma, apoiavam a ação empresarial no continente. Assim, é possível falar então em uma solidariedade pragmática da elite econômica e que quando esses auspícios não existiam,

²¹ 15/01/2016 DE BRASEMB MAPUTO PARA SERE.

²² 06/02/2013 DE BRASEMB ACRA PARA SERE.

ainda assim eles eram beneficiados pelo engajamento do Estado brasileiro em ações de cooperação.

Os países emergentes presentes na África, sobretudo China e Índia, e o respectivo fomento às atividades de suas empresas nacionais no continente estão sob o escrutínio da diplomacia brasileira e desperta preocupação a capacidade do empresariado brasileiro em competir em termos de igualdade com esses atores. Se por um lado o Brasil pode ser privilegiado por vender modelos mais próximos às realidades de muitos países africanos, os vultosos investimentos desses outros dois Estados são imbatíveis pela estratégia brasileira a curto e médio prazo.

Por fim, há nos documentos diplomáticos do período estudado uma percepção de retração no governo Dilma do protagonismo africano para a política externa brasileira e que impacta as iniciativas comerciais do empresariado brasileiro para o continente. O conteúdo presente nos documentos contrapõe a ideia dos think tanks previamente analisada que embora algo tenha mudado na política externa de Rousseff, supostamente haveria continuidade em relação ao eixo de promoção da internacionalização do empresariado brasileiro via continente africano.

2.4 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Entender a atuação do empresariado no continente passa por reconhecer as dimensões continentais da África e também a diversidade de setores dessa classe brasileira com negócios ali situados, seja através da internacionalização de suas atividades ou pela exportação de produtos e serviços. As relações entre Brasil e o continente africano foram retomadas em grandes proporções nas gestões PT e uma parte dessa projeção para o continente consistiu em promover para a elite empresarial brasileira uma estratégia de inserção no cenário de globalização e uma possibilidade de reflexão sobre sua vocação internacional. Os laços históricos do país com o continente e uma tendência dos emergentes em desbravar esses mercados se combinaram em uma visão pragmática da África como mercado. A distribuição da face privada da política externa pelo continente é ampla e não se resume somente aos países de língua portuguesa.

Entre as atuações tão complexificadas, cabe destacar a presença do setor de infraestrutura, indústria e agropecuária, embora outros segmentos como o financeiro, a mineração, óleo e gás também tenham se beneficiado da empreitada. Promover a internacionalização da elite para o continente foi um dos aspectos mais elementares para a

política externa brasileira do período e refletiu o que foi em plano doméstico a necessidade de integração desse grupo, e suas agendas, em uma Frente Neodesenvolvimentista composta também por trabalhadores, intelectuais e outros atores que já acompanhavam o PT desde sua fundação. A Frente também pode ser entendida como um reflexo do consenso com propósitos de garantir a governabilidade. Dessa forma, o BNDES entra como braço financiador do objetivo de internacionalização, garantindo recursos para suportar a ida do empresariado para o continente.

Como o empresariado percebeu então o continente africano? Suas necessidades econômicas imprimiram uma perspectiva pragmática por identificar aquele como um caminho estrategicamente monetizável. A produção ideacional dos think tanks, financiada também pelo empresariado, é útil em mostrar aspectos específicos de pleitos dessa camada. Nesse sentido pressiona-se para que o Estado siga como principal articulador e intermediador entre atores brasileiros e africanos e também como braço financeiro de estudos e análises estratégicas comerciais. Dessa forma, a ampliação da malha diplomática no referido continente acompanhou a expansão dos negócios brasileiros. Em outras palavras, onde existe Embaixada, há negócios movimentando vantagens financeiras para empresas do Brasil. Ainda, alguns países sem representação diplomática seguem movimentando negócios, o que indica que ainda há espaço para a presença diplomática brasileira no continente. Porém, onde não foram constatados negócios pela catalogação aqui realizada, também não há embaixada em funcionamento.

Cabe ressaltar, a ida para África também é uma escolha pautada em tendências conjunturais de impacto internacional. Outros países emergentes, como a China e a Índia, também alçam a projeção de suas empresas para o continente, entendido como um mercado em florescimento. Todavia, os investimentos financeiros de grandes proporções designados por esses países para tais iniciativas desbancam o engajamento brasileiro. Conta a favor do Brasil a proximidade de seus modelos da realidade africana, mas isso ainda é suficiente para concorrer diretamente com estratégias desses dois outros atores a curto e médio prazo, conforme mostram os relatos das representações diplomáticas no continente.

Outro lado da perspectiva pragmática e conjuntural da ida do empresariado brasileiro para a África está na bagagem histórica e cultural, carregada de reminiscências coloniais, que os acompanha. É impossível negar que ao partirem para uma empreitada internacional, eles carregam consigo peculiaridades daqueles que ocupam o topo de uma hierarquia social pautada em desigualdades e preconceitos sociais e raciais. Por consequência, alguns discursos frequentes em plano doméstico para retratar negros, pobres ou nordestinos são em alguma

medida transportados para um novo plano. “Se você olhar Moçambique na evolução da humanidade, eles ainda estão no Paleolítico”, “fica difícil, pelos sócios se sentirem obrigados a pesar fatores sociais nos projetos” (ZANINI, 2017), são exemplos desses reflexos.

A análise da comunicação diplomática mostra que os preconceitos acima mencionados foram filtrados e silenciados pela atuação institucional brasileira no continente através da ênfase em projetos de cooperação sul-sul e aproximações socioculturais. Mesmo que o empresariado não mostrasse qualquer engajamento direto em incentivar essas iniciativas, resultava em efeitos positivos para os próprios, vistos em um contexto como muito amigáveis e cordiais perante governos e sociedades locais. Não por acaso, quando há retração nos projetos para o continente, eles se dirigem aos canais diplomáticos para tentar oferecer suporte social.

Por fim, há nos documentos diplomáticos do período estudado uma percepção de declínio no governo Dilma Rousseff do protagonismo africano para a política externa brasileira e que isso impacta as iniciativas comerciais do empresariado brasileiro para o continente. O conteúdo presente nos documentos contrapõe a ideia dos think tanks previamente analisada de que embora algo tenha mudado na política externa de Rousseff, supostamente haveria continuidade em relação ao eixo de promoção da internacionalização do empresariado brasileiro via continente africano. Os documentos ressaltam decréscimos quantitativos em fluxos comerciais por questões conjunturais e desengajamento do governo brasileiro em promover o eixo de relacionamento. Por outro lado, os think tanks ressaltam que abertura de escritório do BNDES no continente e perdão de dívidas totalizando em torno de US\$ 900 mil para possibilitar novas linhas de crédito indicariam continuidade estratégica. Essa contraposição de visões pode indicar que na verdade a mudança entre os governos Lula da Silva e Rousseff não tenham sido tão abissais quanto parte da literatura indica.

3 A PERCEÇÃO ROMÂNTICA DO MOVIMENTO SOCIAL NEGRO SOBRE O CONTINENTE AFRICANO: UMA IDEALIZAÇÃO NECESSÁRIA

Esse capítulo tem como propósito identificar aspectos específicos relacionados aos movimentos sociais negros, seus interesses e ideias, considerando que esses grupos assumiram papel elementar para a política africana do Brasil, durante os governos do Partido dos Trabalhadores. Parte-se, tal qual no primeiro capítulo, do conceito de Frente Neodesenvolvimentista, conforme defendido por Boito Junior e Berringer(2013), pelo entendimento que, inseridos na combinação de atores e interesses da Frente, os movimentos negros e suas agendas nutriam um histórico coerente de aproximação com o PT desde a fundação do partido. No caso específico aqui explorado dos movimentos negros, inclusive, militantes do Movimento Negro Unificado (MNU) foram membros fundadores em 1980.

Para Lélia Gonzalez, quando da fundação formal do PT, o movimento entendia que seria bem integrado dentro da estrutura da sigla, por haver ali preocupação com o pluralismo e uma busca por unidade a partir da não dissociação entre o que seriam agendas negras e agendas dos trabalhadores (RATTS; RIOS, 2014). Essa aglomeração de interesses, contudo, se tornou um problema com o passar dos anos, criando uma relação oscilante entre ambos os polos e de crítica mais à esquerda por parte do grupo negro. Contudo, quando da chegada de Lula da Silva à presidência, foi uma de suas primeiras iniciativas a garantia de espaço destinado ao movimento no processo decisório, através da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Ministério da Cultura (MinC) e de outras pastas que abrigaram tal militância.

Nesse contexto de inserção decisória, os movimentos passaram a influenciar a política externa de maneira institucional, aproximando-se tanto da pasta central de relações exteriores, mas imersos também em um fenômeno mais amplo de aumento da transversalidade temática e da relevância das questões internacionais para ministérios que não eram o Itamaraty (FIGUEIRA, 2010). Cabe ressaltar, entretanto, que essa aproximação entre chancelaria e movimento negro acontece desde antes do governo Lula, quando dos preparativos para a participação na Conferência de Durban contra o Racismo (2001), quando ambos se uniram para a preparação de uma posição verdadeiramente representativa da realidade brasileira em tal fórum da ONU.

Um destaque é importante, antes de adentrar no conteúdo de pesquisa. Aqui se trata como movimentos negros a totalidade de militâncias e agendas existentes no período contemporâneo, porém se entende que o Movimento Negro Unificado atuou em uma perspectiva histórica como elemento agregador da sociedade civil, em termos práticos, ou em

termos ideacionais. Mesmo que o cenário contemporâneo seja de uma multiplicação de manifestações, o MNU conseguiu transbordar uma agenda para a base ampliada do movimento negro contemporâneo, que nasce em 1970 aproximado da esquerda brasileira. É a partir disso que resultam tantas organizações da sociedade civil com a pauta negra, envolvidas em níveis menores, uma vez que o grupo se propõe a ser uma rede de instituições de múltiplas naturezas e com diversos objetivos (MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO, 2019). Portanto, pelo menos em relação ao núcleo que participa dos governos do PT, esse movimento é referência ideacional.

Cabe também uma esclarecimento acerca do título. Se trata aqui de uma percepção romântica, entendendo como significado disso a existência de uma interpretação idealista das relações entre Brasil e continente africano, pois desde o surgimento dessa vertente contemporânea de militância, é reconhecido no outro lado do Atlântico um espelho a ser mirado e imitado, um exemplo de inclusão e de superação das questões raciais que o Brasil não conseguiu atingir, devido a um preconceito e marginalização estrutural que perdura desde a escravidão. Em outras palavras, a percepção romântica problematiza pouco o outro lado do Atlântico e critica muito a realidade brasileira, por conta da posição inferiorizada pela qual o negro se encontra dentro da constituição da identidade multirracial brasileira, a percepção ‘do outro’ aparece em forma um tanto quanto otimista (GUIMARÃES, 2013). É, todavia, um objetivo legítimo idealizar a África e intencionalmente não optar por um enfoque crítico. É através dessa outra mirada necessária, que se ultrapassa àquela das mazelas comumente propagadas (BARBIERI; LEONARDI, 1998).

Ademais, esse capítulo está subdividido em um primeiro tópico, que se propõe a entender como os movimentos negros e o MNU se constituíram como atores políticos, com capacidade de influenciar a política externa do período estudado. Em um segundo momento são discutidas as ideias e interesses que permearam a atuação desse grupo junto às instâncias decisórias. Na sequência, se intitulam como práticas, aspectos do relacionamento entre os atores aqui mencionados e o Itamaraty, como operacionalizador da política externa no continente africano. Por fim, as considerações preliminares tratam em panorama parcial questões aqui abordadas que dialogam com o capítulo anterior acerca do empresariado.

3.1 ATORES: O MOVIMENTO NEGRO CONTEMPORÂNEO E SUA RELAÇÃO COM O PARTIDO DOS TRABALHADORES

A princípio, é importante retomar a ideia de Frente Neodesenvolvimentista (BOITO JÚNIOR; BERRINGER, 2013), utilizada no capítulo anterior, pelo entendimento de que foi formada já no início do governo Lula da Silva uma frente caracterizada pela combinação de

setores estratégicos para a realização de um projeto de desenvolvimento econômico e social. Junto ao empresariado, estavam atores que mantiveram ao longo da história política do PT maior aproximação com o partido, eram os movimentos sociais, trabalhadores e a intelectualidade. No caso dos movimentos negros, esse grupo foi inserido na composição da primeira gestão do partido, por meio da participação nas instâncias institucionais, vide, por exemplo, a presença na SEPPIR e MinC, conforme ficará mais claro adiante.

Entender os movimentos negros e seu relacionamento com o partido no poder, passa por refletir acerca de como a militância contemporânea se constituiu e como suas agendas se cruzaram com as agendas da esquerda e, conseqüentemente, com a do PT. Parte-se aqui da ideia que os movimentos são, em sua essência, a pauta que advogam e é pela sua agenda que se constituem. Em 1978 surgiu o Movimento Negro Unificado, também conhecido como MNU. Em ato realizado nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo naquele ano, militantes negros de todo Brasil leram manifesto de convergência de pautas que haviam amadurecido ao longo da década de 1970 pela discussão política, artística e intelectual (FERNANDES, 2017).

Foi diante de um período crítico de ditadura militar e privação da liberdade de expressão que uma onda de manifestações contra o racismo aflorou, a combinação entre repressão e propagação de um ideário nacionalista provocou grande mobilização da comunidade negra que não se enxergava como parte daquele “Brasil Grande Potência” idealizado pelo regime ditatorial. O distanciamento em termos identitários acontecia por não aceitar como dado o papel inferior reservado ao negro (FERNANDES, 2017; RATTS; RIOS, 2014). Somavam-se também questões econômicas, pois as classes mais baixas, de maioria negra, seguiram excluídas do nominado “Milagre Econômico”, o legitimador econômico do regime militar – em 1972, 52% da população economicamente ativa recebia menos de um salário mínimo e 22,8% recebia entre um e dois salários (FAUSTO, 2012).

O MNU se constituiu desde o princípio como uma rede de entidades e organizações que representavam centros culturais, intelectuais e militância política de esquerda, algumas dessas instituições optaram por se diluir por completo no movimento. Pereira (2007) e Alberti e Pereira (2005, 2007), em pesquisa sobre história oral do movimento negro no Brasil, listam como principais fundadores do MNU o Grupo Palmares (RS), Centro de Estudos de Arte Negra (CECAN – SP), Bloco Ilê Aiyê (BA), Sociedade de Intercâmbio Brasil-África (Sinba – RJ), Instituto de Pesquisa das Culturas Negras (IPCN – RJ), Grupo de Trabalho André Rebouças (RJ) e o Centro de Estudos Brasil-África (CEBA – RJ). Dentre as lideranças estavam personalidades como Lélia Gonzalez, Abdias Nascimento e Elisa Larkin, entre outros. Com o

tempo, surgiram outros movimentos negros, o MNU perdeu em termos relativos um pouco de sua capacidade aglutinadora, mas permaneceu como aquele central para as bases ideacionais (FERNANDES, 2017), formou-se então um cenário de uma diversidade, quiçá incatalogável, de ‘movimentos negros’ atuantes no Brasil (ALBERTI; PEREIRA, 2007).

Esses movimentos experimentaram estímulos internacionais e domésticos, que juntos ajudaram a definir uma agenda de militância e principalmente uma memória coletiva caracterizada por um sentimento de pertencimento às lutas internacionais, às culturas africanas e, em alguma medida, ao marxismo. Do exterior, dois acontecimentos traziam uma esperança de uma sociedade mais justa e de inclusão social, eram as independências africanas e o *civil rights movement* nos Estados Unidos. Na África, destacavam-se os resultados da década das independências, nos idos de 1960, somados ao ideário do pan-africanismo, uma proposta de resgate de práticas socioculturais como pressuposto para a construção de uma unidade transcontinental (WALLERSTEIN, 2005). A luta por direitos civis nos EUA, que eclodiu sobretudo entre os anos de 1950 e 1960, passara então a colher seus frutos. Símbolos como Angela Davis e Luther King eram muito admirados pelo movimento brasileiro, enquanto a Soul Music prevalecia em bailes *blacks* no subúrbio do Rio de Janeiro (RATTS; RIOS, 2014). Esse contexto motivava o discurso da existência de um romântico “Atlântico Negro”, que integrasse o Brasil em um plano maior com a cultura afrodescendente, permitindo que o país concebesse uma identidade mais coerente com a sua população (PEREIRA, 2007), negra em sua essência, a segunda maior do mundo, apenas atrás da Nigéria (NASCIMENTO, 2016).

Dessa forma, se vislumbrava no outro lado do Atlântico um espelho de sociedade na qual seria melhor para o negro viver. Assim, desde a década de 1970 o movimento já buscava estabelecer pontes com o continente Africano no plano da sociedade civil. Abdias Nascimento cumpriu um papel de voz internacional do MNU, passando temporada, inclusive, como professor na Nigéria e participando de eventos internacionais. Dentre os registros dessa atuação, apresentou relatório sobre a questão racial no Brasil no Foro Intelectual do Colóquio do Festival Mundial de Artes e Culturas Negras Africanas (FESTAC/FESMAN) em Lagos na Nigéria, em 1977, o conteúdo crítico à realidade brasileira virou posteriormente o livro “O Genocídio do Negro Brasileiro”, no qual ele traça um panorama do movimento brasileiro sob a afirmação que a tese da miscigenação legitimaria um silencioso genocídio negro (LARKIN, 2016; NASCIMENTO, 2016). Outras atividades aconteceram na Tanzânia, em 1974, no Congresso Pan-Africano e em Simpósio do Partido Revolucionário de Todos os Povos Africanos, em 1976 nos Estados Unidos. O propósito do ativismo internacional de Abdias

sempre era muito claro: contrapor a narrativa oficial do Itamaraty de democracia racial e miscigenação para denunciar o racismo estrutural à moda brasileira (NASCIMENTO, 2019).

A atuação internacional desse grupo, portanto, desde o princípio, parte de uma crítica clara da realidade brasileira e de uma reflexão sobre o lugar do negro perante uma identidade nacional. 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, mas que ficara silenciado pela força da escravidão. Não obstante, para refletir acerca da formação do movimento negro contemporâneo, o MNU partia do entendimento que movimentos negros anteriores de contestação, principalmente o da década de 1930, não haviam alcançado visibilidade suficiente para a causa. Disso, o diferencial contemporâneo estaria na denúncia da democracia racial como mito estruturante da sociedade brasileira (FERNANDES, 2017).

Tal conceito, apesar de genérico, seria responsável por fomentar a ideia equivocada que a sociedade brasileira era um ambiente de harmonia e convívio pacífico de um povo miscigenado. A tese da democracia racial teve seu ápice com a contribuição de Gilberto Freyre, na década de 1930 e foi amplamente questionada nas décadas posteriores por outra vertente da antropologia, da qual pertenciam Florestan Fernandes e Roger Bastide (2015). A pesquisa dos dois ganhou destaque por retratar o cenário de desigualdade entre as raças em São Paulo, para pesquisa encomendada pela UNESCO. Embora a discussão em nível acadêmico acontecesse de maneira aprofundada, perdurou até os tempos atuais, em nível de senso comum os argumentos *freyreanos* sobre a miscigenação lusitana e harmonia entre as raças (LARKIN, 2016).

Nesse contexto argumentativo, insere-se a desconstrução de símbolos nacionais contra a escravidão, que para o movimento seriam excessivamente branqueados e frutos de uma narrativa vencedora daquela elite que perdurou em tal posição de maneira inabalável. A ênfase em derrocar a imagem de heroína atribuída à Princesa Isabel e o dia de 13 de Maio como uma data comemorativa pelo fim da escravidão, eram simbolismos necessários e permaneceram sob enfoque até a década de 1990. Para contrapor esses ícones pré-estabelecidos e elitizados, o movimento se engajou em resgatar indivíduos e acontecimentos que tivessem alguma relação com a autoestima e capacidade de ação negra, subsídios culturais para uma memória coletiva que pelas narrativas oficiais do Estado e das elites haviam desaparecido da história. Foi o caso

de Luísa Mahin¹, Luís Gama², João Cândido³ e principalmente de Zumbi⁴ e da República dos Palmares⁵(NASCIMENTO, 2016, 2019).

Dessa conjuntura doméstica, é possível alcançar as duas ligações principais que abastecem ideacionalmente o MNU. Sua relação com a academia brasileira e também com movimentos políticos de esquerda. Com a intelectualidade a aproximação se deu quase que naturalmente, afinal, nas universidades e centros de pesquisa, principalmente de ciências humanas e sociais, encontravam respaldo e fundamentação empírica e científica para discutir a questão do negro com a devida seriedade. A academia, por ordem, é um lugar para se ultrapassar o senso comum, por isso também era referência para o movimento como um espaço de amplo acesso às informações acerca de acontecimentos em outros lugares do mundo, como os aqui já mencionados (RATTS; RIOS, 2014).

Com os movimentos de esquerda – e é assim que se cruzam diretamente os caminhos do MNU e do PT - a aproximação aconteceu especialmente pela compreensão 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 seriam intrinsecamente vinculados (FERNANDES, 2017; RATTS; 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 o negro sofreria uma opressão dupla, como proletariado ou subproletariado e também por sua condição racial (MUNANGA, 2015).

A partir de 1979, retomado o pluripartidarismo no Brasil, inicia-se uma conexão estratégica entre partidos e militantes. O PT é oficialmente registrado como partido em 1980, sob forte apoio do movimento negro. Lélia Gonzalez, uma das lideranças do MNU, fundadora também do partido, narrava àquele momento grande empolgação, pois vislumbrava nas estruturas internas um propósito de justiça e inclusão social, “é um partido que não tem senhor, não tem estruturas guetizantes” (RATTS; RIOS, 2014), não estabelecia um setor negro e propunha que estivessem representados em todas as agendas. Essa questão teria sido o motivo pelo qual ela terminou optando pelo PT, como muitos outros do MNU (SOARES, 2011),

¹ Personagem envolvida na Revolta dos Malês e na Sabinada, na Bahia durante o Século XIX.

² Advogou em favor de escravos, escritor e poeta.

³ Militar da Marinha do Brasil, líder da Revolta da Chibata.

⁴ Líder do Quilombo dos Palmares.

⁵ O Quilombo dos Palmares, mais emblemático dessas organizações, é tido pelo MNU como a primeira república independente nas américas (NASCIMENTO, 2019).

enquanto Abdias Nascimento, por exemplo, deu preferência ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), no qual era proposto o inverso em termos institucionais, com estruturas específicas para a participação de defensores da agenda negra (RATTS; RIOS, 2014).

Logo na sequência, Gonzalez, então do diretório executivo do partido, e Benedita da Silva se candidataram pelo PT aos cargos de deputada federal e vereadora, respectivamente. As campanhas foram feitas de maneira completamente direcionada para negros, comunidade LGBT e mulheres. Ambas tinham, desde aquela época, reconhecimento pela militância forte não apenas em relação ao movimento negro, mas também pelo feminismo e feminismo negro. Se o negro proletário estava envolto em questões de classe e raça, entendia-se que a mulher negra sofria triplamente perante a sociedade, inserindo também nas agendas do movimento as questões de gênero. O programa das mulheres negras era uma pauta vanguardista para a época e que a esquerda ainda precisava encarar com maior maturidade. Na sequência, apenas Silva se elege, Gonzalez passa a trabalhar em sua assessoria (RATTS; RIOS, 2014).

Um pouco mais tarde, em 1983, Lélia Gonzalez se afastou do partido após publicação de carta crítica na Folha de São Paulo nomeada 'Racismo por Omissão'. Segundo ela, existiam no PT imensas dificuldades internas em lidar com a garantia de participação de atores não centrais, principalmente os negros, que permaneciam silenciados perante um sonho igualitário, porém europeizante (RATTS; RIOS, 2014). Era, por parte de Gonzalez, uma identificação de lacunas no discurso e práticas do partido, que apesar de, naquele momento, se basear na busca por uma revolução social, o modelo a priori concebido não era capaz de encaixar as demandas de grupos menores. Nesse sentido, Soares (2011) defende que ao longo da década de 1980 o PT tendia a tratar a agenda do movimento negro como problemas menores e que diziam respeito ao próprio movimento. O reconhecimento da questão racial aparecia apenas através de manifestações de solidariedade de uma corrente hegemônica de poder, a dos militantes sindicalistas, que tinha a questão racial como abaixo da questão proletária.

Esse relacionamento conturbado entre o movimento negro e o partido, expôs indícios de inabilidade e negligência com a questão secular da escravidão. Como consequência, em um primeiro momento, ainda na década de 1980 o PT identificou a necessidade de criar uma subsecretaria de negros, vinculada à Secretaria de Movimentos Populares (SOARES, 2011). Para Florestan Fernandes (2017) os acontecimentos dos anos 1980 e que se estenderam por 1990 foi algo para que os partidos de esquerda aprendessem a ver a questão de raça como importante para o Brasil. No caso especificamente do PT, o movimento ressoou como um dos

mais fortes e intransigentes pleitos de que fosse incorporado ao discurso político muito do que a sociologia já vinha discutindo (FERNANDES, 2017).

Esse período de divergências inaugurou uma série de oscilações nas relações entre o Partido dos Trabalhadores e o movimento negro e que foi estendida ao longo da década de 1990. Apesar de ambos se reconhecerem como compartes, nutriu-se ao longo do tempo uma relação crítica, sendo o movimento negro um polo mais à esquerda. Após a primeira onda de descontentamento com o PT e da derrota de Lula para Fernando Collor nas urnas, o partido precisou repensar seu lugar dentro da agenda política brasileira e em 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 de ampliação de direitos dentro do sistema democrático. Conseqüentemente, grupos que pregavam a revolução social como uma forma de eliminar o racismo estrutural, tiveram seu espaço minimizado perante os que, de uma ótica centro-esquerda, defendiam a busca por maior inclusão social e, como resultado, também passaram a rever sua agenda (SOARES, 2011).

Florestan Fernandes, sociólogo cuja agenda de pesquisa se pautava na questão negra, também tomou seu lugar desde a fundação do partido, tendo sido eleito para cargos públicos e atuou criticamente até sua morte, em 1995. Ele costumava dizer que sua atividade parlamentar era a que tinha prometido ao MNU (FERNANDES, 2017). Em seus escritos do período, é notável a 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 assimetrias raciais e inserir uma avaliação profundamente crítica da escravidão (FERNANDES, 2017). Florestan não encontrou 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 prevaleceu omissão e indecisão (GENOINO, 1994).

Em 1995, aconteceu a celebração dos 300 anos de Zumbi, com marcha que 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). Era, em termos práticos, uma acomodação do discurso que havia se constituído radical na década anterior e que começou a passar pela revisão ao fim dos anos de 1980. Questionava-se, sobretudo, que dada a conjuntura, era necessário garantir um avanço em políticas públicas para a população negra, principalmente a partir de demandas mais imediatas sobre formação de um banco de dados socioeconômico sobre a população negra, incentivos fiscais às empresas comprometidas com a igualdade e ações afirmativas e educacionais. As ações afirmativas, cabe frisar, foram fruto de ampla discussão no movimento, que em momentos anteriores declinava de entendê-la como algo que alterasse a raiz do problema. Em 1993, inclusive, criticaram abertamente proposta de Carlos Minc (PT) na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro e outras de Florestan e Benedita da Silva que almejavam cotas no sistema educacional(SOARES, 2011).

O retorno de Fernando Henrique Cardoso, como destinatário do pleito, cientista social e Presidente da República, foi interpretado pelo movimento como parcialmente satisfatório. Por um lado, falava em valorizar as múltiplas raças e propôs um grupo de trabalho interministerial para pensar políticas públicas. Mas por outro lado, dizia que diferenças não deveriam resultar em privilégios. Dentro desse contexto, o PT também criou uma Secretaria Nacional de Combate ao Racismo, pela qual o 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 PT decidiu manter apenas o direito de voz para o movimento negro, 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 os movimentos negros e o PT. Concebendo-a principalmente como um eixo crítico e complementar. O tipo de relação construída entre ambos os polos 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 política e econômica. Em 2003, com a eleição de Lula da Silva, Larkin (2016) salienta que aconteceu um movimento de aprofundamento e continuidade dos anos 1990 no sentido da conquista de espaços para se discutir racismo e inclusão da população negra.

O espaço no plano decisório foi, de imediato, garantido a partir da criação da SEPPIR, sob liderança dos movimentos negros e da inserção de Gilberto Gil como Ministro da Cultura.

Esses dois casos são especificamente centrais para a análise aqui realizada, por reconhecer que tais pastas, apenas abaixo da Presidência da República, formataram uma agenda de resgate cultural sob garantia da inclusão do movimento 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, conforme será discutido mais adiante, em seus elementos centrados na garantia de inclusão e resgate cultural. Essa ênfase, contudo, não exclui a igual participação de outros militantes em cargos de subchefia e funções operacionais e administrativas nas mais diversas pastas tanto no governo Lula da Silva, quanto em Rousseff.

No caso da SEPPIR, Matilde Ribeiro assumiu como ministra-chefe, com histórico de atuação anterior no MNU, movimento feminista e no próprio PT. Ficou em papel de liderança entre 2003 e 2006, quando foi sucedida na chefia da pasta por Edson Santos, também militante dos movimentos sociais e com antiga passagem pelo PC do B, antes de se filiar ao PT em 1994. O ministro, embora não fosse diretamente ligado ao MNU, também compunha o grupo de perfil mais à esquerda em plano intrapartidário. De perfil similar, com igual passagem pelo PC do B, Eloi Araujo foi o sucessor de Santos e permaneceu na SEPPIR entre 2010 e 2011, na transição entre Lula e Dilma.

A presidente nomeou então Luiza Bairos, antiga militante do MNU e que se filiou ao PT no mesmo ano em que assumiu a SEPPIR. Bairos anteriormente atuou pela ONU em projetos sobre o racismo e foi uma das representantes brasileiras na Conferência de Durban em 2001 (BAIROS, 2002; BORGES, 2016). A última a ocupar esse cargo nos governos PT foi Nilma Lino, representante da intelectualidade negra e militante do MNU. Cabe salientar que é perceptível que a SEPPIR foi o espaço mais elementar, pelo qual os movimentos negros conseguiram assegurar sua participação na gestão dos referidos governos, mesmo a despeito de possíveis mudanças macropolíticas entre Lula da Silva e Rousseff, como ficará claro na última unidade desse capítulo. Inclusive, cabe dizer que quando do corte de gastos governamentais promovido em 2015, por Rousseff, a SEPPIR se converteu em Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos e, embora com responsabilidades mais abrangentes, Lino seguiu como gestora.

Gilberto Gil, então filiado ao PV, ficou à frente do Ministério da Cultura entre 2003 e 2008, fato que igualmente demonstrava a importância do movimento negro 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, de cultura, de herança

genética e Gil seria responsável ao longo de sua vida pública por colocar todos esses aspectos em evidência. Foi a partir de sua gestão que projetos de resgate cultural afro-brasileiros foram promovidos através da Secretariada Identidade e Diversidade Cultural, projeto Capoeira Viva e também no Plano Nacional de Cultural, esse último responsável por atribuir visibilidade para a cultura quilombola em nível de Estado (VEJA, 2008). Após sua saída em 2008, o sociólogo Juca Ferreira assumiu a pasta com compromissos similares, visto que já trabalhava com o antigo ministro em projetos na Bahia. Embora não fosse do movimento negro, Ferreira iniciou um projeto de fortalecimento da Fundação Cultural Palmares até ser substituído em 2012 e a pauta afrodescendente se diluiu ao longo das gestões posteriores. Ferreira retornou ao ministério entre 2015 e 2016, porém em momento de crise que impedia o ativismo de outrora (FERREIRA, 2016).

Paralelamente à retrospectiva aqui realizada, há em voga um fenômeno que conecta, em termos institucionais, 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) e sequenciada pela criação de assessorias internacionais específicas dessas pastas, com corpo técnico de alta expertise a partir da década de 1990 (HIRST, 2012). Essa internacionalização atinge seu ápice nos governos em questão, principalmente no período nominado de política externa ativa, 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 se tratarem de agendas de cunho estritamente interno.

A SEPPIR e o MinC contavam com as suas respectivas assessorias internacionais para endereçar temáticas específicas e para, assim como outros ministérios, 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 (HIRST, 2012; PINHEIRO; MILANI, 2012). Criou-se assim uma inevitável sobreposição de agendas, mas também uma ampliação do debate sobre política externa para além da perspectiva 'itamarateca' (FIGUEIRA, 2010). Isso aconteceu por uma tendência da globalização, 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 somatório de forças nacionais (MILANI, 2012; MILANI *et al.*, 2015).

3.2 INTERESSES E IDEIAS: A DEMOCRACIA RACIAL E UM RETORNO À ÁFRICA ESQUECIDA, UMA PERSPECTIVA ROMÂNTICA

Essa unidade aborda as ideias e interesses dos movimentos negros acerca de política externa. Em um primeiro momento são discutidos uma série de aspectos ideacionais mais amplos, que direcionaram a existência e atuação desse grupo em plano doméstico e que apresentam um importante contraste em relação ao elitismo usual do Ministério das Relações Exteriores, principal executor de política externa brasileira, como também em relação à perspectiva do empresariado anteriormente explicitada. Em um segundo momento, discute-se interesses dos movimentos sociais tendo como pano de fundo a Conferência de Durban, em 2001, por entender que, apesar de ter acontecido antes da eleição do primeiro governo do Partido dos Trabalhadores, é um bom mecanismo para identificar interesses desses movimentos e sua relação com política externa das gestões PT, uma vez que movimentos e sociedade civil participaram de uma coordenação direta com instâncias governamentais, nas quais se inclui o MRE, com o propósito de gerar diretrizes para a conduta da delegação brasileira no Fórum da ONU.

Além disso, entende-se que foi a partir da discussão pré-Durban, de perfil multinível e com uma diversidade significativa de atores, que se conformou a agenda mais atual do movimento negro, difundida institucionalmente a partir do governo Lula da Silva, pela garantia de participação do movimento negro em instâncias decisórias. É constatado tanto por representantes dos movimentos sociais, quanto da diplomacia, a relevância e impacto do período preparatório e da própria conferência nas gestões dos anos subsequentes, porque também, dentre tantos motivos, passou a ser consensual nos círculos governamentais, sociais e acadêmicos que o racismo no país é um problema real e que são necessárias políticas públicas para contê-lo (ALBUQUERQUE, 2008; ALVES, 2002; BENTES, 2002; SABOIA; PORTO, 2001).

A inserção do movimento negro em instâncias estatais durante os governos do PT foi um momento de conciliação entre o partido e a militância que, conforme já narrado, sempre

pautou suas relações em um tom crítico em meio às dificuldades de inserir agendas afro-brasileiras na macropolítica partidária. Nesse contexto, no primeiro mês de gestão, Lula da Silva sancionou a modificação, há muito engavetada, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para incorporar o ensino escolar de história e cultura afro-brasileiras (ALBERTI; PEREIRA, 2007). De fato, ao se pensar as grandes pastas como Saúde, Educação, Fazenda, não eram os movimentos negros que ali estavam diretamente imprimindo sua pauta. Mas, a existência de um órgão como a SEPPIR garantia que existisse um monitoramento da impressão de seus interesses e ideias na ação do governo brasileiro, pelo menos no que tange à política externa, isso é facilmente vislumbrado. Cabe salientar que ainda que inseridos no processo decisório, os movimentos negros continuavam atuando de forma crítica à gestão, no caso acima descrito sobre o ensino de história afro-brasileira, preocupavam-se acerca de qual seria a África dessa narrativa de ensino, a dos problemas sociais ou a repleta de riquezas culturais? Isso não estava claro, apontava Nilma Bentes (ALBERTI; PEREIRA, 2007).

O relacionamento entre o Itamaraty e o movimento social negro até então se pautava pelo antagonismo, direto ou indireto em suas agendas, poderes e características. O primeiro tinha prevalência no trato da política externa, pela ideia de insulamento e elitização do corpo burocrático relativamente afastado de pressões sociais (BELÉM LOPES, 2013; CHEIBUB, 1985), mais ainda quanto àqueles que sempre foram marginalizados pelo projeto de país, os negros. Em alguns momentos, esse embate se deu de maneira mais direta, vide o combate ao ativismo de Abdias Nascimento nas décadas de 1970 e 1980 (NASCIMENTO, 2016) mas o que é importante saber é que isso 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 e cujo movimento negro contemporâneo pautou sua existência justamente em antagonizar, sobretudo pelo papel estabelecido para o negro na narrativa elitizada: o de elemento marginalizado e subalterno (MUNANGA, 2018).

A corporação diplomática do Brasil quando de seu surgimento já se mostrava elitizada, aproximada com a Europa e o Estado monárquico exportado pelo velho mundo. Foi a esse grupo que se atribuiu a responsabilidade por buscar reconhecimento para o novo Estado independente, frágil em suas capacidades militares. Obter a legitimidade perante a comunidade internacional àquele momento significava adquirir o respeito da Europa. Em acréscimo a isso, o lusitanismo e o europeísmo diplomático àquela altura eram modelos vistos como bem sucedidos pela corte brasileira, que replicava rituais diplomáticos (CHEIBUB, 1985). O

resultado foi o nascimento de uma burocracia que se pautava no estrangeiro muito mais do que no nativo brasileiro, que pouco, ou nada, tinha a ver com aquela casta branca, de vestes importadas da Inglaterra e fluente em francês, que representava o novo Brasil (MEIRA PENNA, 1967).

A contradição escondida nas raízes dessa diplomacia segue silenciada. Se o diplomata brasileiro tanto se europeizava em busca de legitimidade, para a surpresa, vieram da África os primeiros reconhecimentos do novo Estado. Obá Osemwede, do Reino do Benin e Obá Osinlokun, de Lagos foram os primeiros líderes a saudar o Brasil independente. Também partiu de Benguela, um movimento interessado na união entre Brasil independente e Angola (COSTA E SILVA, 2003). Levantar essas questões se faz necessário, pois adentrar nas ideias e interesses do movimento negro é também resgatar a história sob uma ótica dos marginalizados. Dessa forma, desconstruir a representação da identidade brasileira como narrada pelo Itamaraty, pautada no lusitanismo e na ideia de democracia racial, são interesses primordiais dos movimentos sociais no que tange as relações com a África. Estaria no continente o resgate da verdadeira identidade e história afro-brasileira.

Para a elite brasileira da qual o Itamaraty é representante, o olhar que prevalece sobre a África é permeado pelo tom ocidental estereotipado e racializado, fonte de uma interpretação da historiografia colonial ocidental que adentrou o imaginário não apenas da elite, mas do coletivo de brasileiros e descendentes africanos não politizados e não conscientes de seu papel dentro da ideologia dessa narrativa (MUNANGA, 2018). Reconstruir a história tem um valor simbólico que parte do repensar a vinda dos primeiros escravos.

Em uma das narrativas resgatadas, é contado que os africanos do Benin, antes de entrar nos navios negreiros, davam voltas em torno de um grande baobá para esquecer sua cultura, sua memória afetiva daquela terra e embarcar na viagem rumo ao trabalho forçado e o genocídio. Por isso, atribuiu-se o nome de 'árvore do esquecimento' (BARBIERI; LEONARDI, 1998). Em outra narrativa, se coloca que o Baobá, que pode chegar a mais de mil anos de idade e por isso, é tido também como símbolo de resistência dos povos africanos (SARAIVA, 2015). O resgate do simbolismo do baobá serve para representar a preocupação do movimento negro contemporâneo e seu entendimento de que deve partir do Brasil um exercício de retorno ao continente, em busca de matrizes esquecidas ou subestimadas na sociedade, porém muito necessárias para explicar a formação do povo na margem americana do Atlântico e sua identificação como a raça negra.

A pesquisa de Alberti e Pereira (ALBERTI; PEREIRA, 2005, 2007; PEREIRA, 2007) divulgada pelo CPDOC-FGV, nomeada “História do movimento negro no Brasil: constituição de acervo de entrevistas de história oral” é instrumento importante para captar a percepção sobre a África de militantes dos movimentos negros. É perceptível em depoimentos, que o olhar para África parte de uma perspectiva romântica no sentido de significar uma interpretação idealizada do outro lado do Atlântico. Há uma abundância de 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 sobre as raízes genealógicas de um povo, respostas que a narrativa de nacionalismo forjada pela elite brasileira não oferece (ALBERTI; PEREIRA, 2007; BARBIERI; LEONARDI, 1998).

O Bloco Ilê Aiyê é uma das expressões mais conhecidas do movimento negro, seus temas de carnaval se tornam cadernos educativos divulgados para a rede pública de ensino. Em 2001 o tema foi “África ventre fértil do mundo”, em 2007 o enredo “Abidjan – Abuja – Harare – Dakar. Ah! Salvador, se você fosse assim...” foi o escolhido. Ambos são exemplos de como o continente é abordado de um modo idealista e nostálgico. Vovô, como é chamado Antônio Carlos dos Santos, um dos fundadores do bloco de carnaval-movimento negro, no trecho abaixo narra como foi surpreendente conhecer o continente depois de já ter uma ideia pré-estabelecida a partir da bagagem de militância negra (ALBERTI; PEREIRA, 2007).

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. (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 (ALBERTI; PEREIRA, 2007). Igualmente é afirmado por Ivair dos Santos, que vivia em Angola e servia como informante do movimento negro brasileiro, enviando documentos e notícias: “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” (ALBERTI; PEREIRA, 2007, p. 36–40). Porém, cabe ressaltar, existe uma missão social intencional por trás dessa romantização. Na verdade, é através dessa perspectiva que se desconstrói a ideia de África como sinônimo de mazelas, pobreza e

dificuldades, ênfase que permeia o senso comum e que tantas vezes inibem identificações por parte de pessoas que teriam um passado compartilhado com o outro lado do Atlântico (BARBIERI; LEONARDI, 1998). É uma África romântica, porém avessa aos estereótipos, conforme aclaram os trechos a seguir narrados por Ivair Santos e Vovô, respectivamente, para Alberti e Pereira (2007):

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. (ALBERTI; PEREIRA, 2007, p. 41).

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. (ALBERTI; PEREIRA, 2007, p. 34).

Exposto isso, ao fim e ao cabo, a percepção dos movimentos negros sobre a África revelam um propósito de ruptura com a perspectiva de identidade transmitida pelo Itamaraty e, em termos mais amplos, pelo Estado brasileiro e da elite nacionalista (NASCIMENTO, 2016), responsável pelo que Darcy Ribeiro (2009) chamou de projeto econômico secular de desafricanização, deseuropeização e destribalização de indivíduos. Embora pareça um contrassenso manter em níveis institucionais versões tão polarizadas de o que seria a identidade brasileira - da elite através do Itamaraty e dos movimentos através principalmente da SEPPIR - entende-se que há um diálogo que passa a favorecer a participação dos movimentos sociais. Isso começa a acontecer um pouco antes da própria criação da SEPPIR e da chegada ao poder pelo Partido dos Trabalhadores, através dos preparatórios para a Conferência da ONU contra o racismo, 2001, em Durban. Nesse momento os projetos do MRE e do movimento negro se cruzam de forma mais harmônica.

A Conferência de Durban fomentou, entre a comunidade internacional, maior reflexão acerca das minorias e do preconceito (ALVES, 2002). O Brasil contou com uma grande delegação que envolvia diplomacia e representantes de organizações da sociedade civil e movimentos negros. Sobre as relações entre movimentos sociais, Itamaraty e a posição do governo brasileiro durante a conferência, Nilma Bentes (2002) reflete que naquele momento histórico o Brasil nem parecia Brasil, dada a aproximação entre movimentos sociais e Estado:

O Brasil, por sua vez, nem parecia o Brasil que conhecemos aqui no Brasil. Com posições altamente progressistas que até admitiam avanços nas ações afirmativas, também foi o grande porta-voz das organizações que defendiam o pleno direito dos homossexuais a um 'viver convencional'. A diplomacia brasileira parecia tão politicamente correta que, como muitos, fiquei acreditando que o Brasil do Itamarati

não é o mesmo do Ministério da Educação, ou o da Fazenda ou mesmo o da Presidência da República.(BENTES, 2002, p. 6)

O impacto da conferência trouxe frutos para o Brasil antes mesmo de sua realização (SABOIA; PORTO, 2001). A preparação nacional atraiu os movimentos negros para um diálogo com instâncias governamentais sob alta visibilidade, documentos que alinhavam posições da sociedade civil e do governo brasileiro circulavam em harmonia de ideias (BENTES, 2002; CARNEIRO, 2002). Era um consenso tanto para os movimentos, quanto para o Itamaraty que, uma vez resolvida a questão dos negros estadunidenses na década de 1970, 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 de democracia racial e miscigenação, estrutural porém não institucional (ALBERTI; PEREIRA, 2007; ALVES, 2002; SABOIA; PORTO, 2001). O choque entre a perspectiva dos movimentos e do Estado não era quanto ao conteúdo, 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, colocando os movimentos em situação difícil para garantir sua influência na agenda em plano internacional (BENTES, 2002).

De toda forma, a agenda preparada para a conferência por diplomatas e sociedade civil foi um produto considerado positivo⁶, 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. Essa série de propostas condensou demandas dos

⁶ Os pontos levados à conferência pela delegação brasileira após diálogo com movimentos sociais foram: 1. condenação do tráfico de escravos como crime de lesa-humanidade; 2. adoção do princípio de reparações aos povos africanos e afrodescendentes; 3. reconhecimento das bases econômicas de operação do racismo; 4. adoção de políticas públicas corretivas pelos Estados nacionais nas áreas de saúde, educação, habitação e emprego; 5. adoção de políticas de desenvolvimento nas comunidades e terras de afrodescendentes, incluindo acesso às novas tecnologias; 6. adoção de políticas específicas para mulheres africanas e afrodescendentes; 7. adoção de mecanismos de combate às consequências do racismo e da pobreza; 8. reconhecimento da prática de racismo no sistema penal e adoção de medidas corretivas; 9. reforma do sistema legal nacional e apoio à adoção de medidas internacionais que permitam o combate eficaz do racismo; 10. reconhecimento da múltipla discriminação agravada pela orientação sexual; 11. racismo ambiental (BENTES, 2002, p. 4).

movimentos negros e conseguiu encontrar respaldo na burocracia diplomática. Contudo, o relativo consenso interno e regional não encontrou o mesmo ambiente positivo nas conferências preparatórias e mais ainda no evento, que chegou a ter o episódio de abandono por parte dos Estados Unidos e Israel (ALVES, 2002; BAIROS, 2002).

Ao fim de Durban, o principal legado para o plano internacional, oriundo de discussão estabelecida no Brasil através do diálogo doméstico e que encontrou respaldo de outros atores, foi resumido no reconhecimento aos afrodescendentes dos direitos à cultura e identidade própria, à participação igualitária na vida econômica e social e rigor no estabelecimento de políticas de desenvolvimento social. Esse resultado é visto como de baixo perfil pelo Itamaraty e pelos movimentos, por não ter sido possível incluir sequer a expressão ação afirmativa devido às pressões dos Estados Unidos, restando um eufemismo de “medidas especiais”. Além dessa questão, outro ponto foi a rejeição europeia de propostas de ações mais concretas sobre compensações pelo tráfico de escravos (ALVES, 2002; BENTES, 2002; CARNEIRO, 2002). De toda forma, tanto os movimentos sociais quanto a chancelaria se contentaram com o peso de ter como uma das recomendações de uma conferência de tal porte o reconhecimento do tráfico de escravos como um crime humanitário (ALVES, 2002).

Embora os resultados em termos internacionais tenham sido minimizados também porque logo após o encerramento da conferência, dia 08 de setembro, aconteceu o atentado às Torres Gêmeas com grandes reverberações para a política internacional. Para o Brasil, foi um acontecimento de muita relevância, por todo um conjunto de discussões que ocorreram em plano interno e que resultaram em aproximação entre atores políticos em favor do desenvolvimento de políticas sobre questões raciais, algo sem precedentes históricos. Também foi importante, pela liderança assumida desde a preparação até o Fórum, que resultou na atribuição de importantes papéis para brasileiros. Por exemplo, o embaixador Gilberto Saboia coordenou as atividades referentes às questões históricas e Edna Roland, do movimento negro e feminista, foi escolhida para Relatora-Geral da conferência (ALVES, 2002; BAIROS, 2002; CARNEIRO, 2002; SABOIA; PORTO, 2001).

No período da Conferência, o PT tentou endossar que sob o arco das forças que sustentavam o governo vigente, de Fernando Henrique Cardoso, pouco poderia se esperar de resultados efetivos, um exemplo seria a posição do então ministro da Educação, Paulo Renato, que seria contra a política de cotas que foi discutida e afirmada nas conferências preparatórias para Durban (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2013), era importante que o movimento negro ponderasse sobre assegurar que as decisões da conferência fossem resguardadas contra a

proposta de democracia liberal e globalização capitalista capitaneada pela referida gestão (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2013). Com a posse de Lula em 2003, a pauta de Durban se refletiu na intensificação da promoção de ações afirmativas e iniciativas culturais que visavam o resgate de uma base afrodescendente em múltiplos âmbitos da sociedade (LARKIN, 2016).

A própria criação da SEPPIR, foi um dos resultados de Durban, com a finalidade de aprofundar os esforços para políticas públicas mais assertivas contra o racismo e em favor da inclusão social, assim como estabelecer um relacionamento mais consolidado com a África é também uma estratégia para discutir a questão racial em plano doméstico (ALBUQUERQUE, 2008; RIBEIRO, 2013). O novo ministério passou a atuar também, em conjunto com o Itamaraty, para gerar e apresentar uma base de ações que pudesse assegurar a manutenção do Brasil como uma liderança quanto à questão racial, a legitimidade disso estaria na proporção dos esforços em colocar em prática a agenda da conferência (ALBUQUERQUE, 2008).

Retomando a relação entre MRE e SEPPIR, Albuquerque (2008) resgata que a preparação para a Conferência de Revisão sobre a Implementação e Plano de Ação de Durban que ocorreria em 2009, resultou em uma estreita conexão entre ambos os órgãos, sendo a legitimidade no plano das ideias atribuída à série de ações estabelecidas pela pasta de Igualdade Racial, pela promoção e a valorização da cultura afrodescendente e inserção social através de políticas nacionais de ações afirmativas. Apesar de todos os avanços domésticos e da iniciativa da ONU em retomar a discussão de 2001, o debate desde as preparações novamente encontrou dificuldades para se articular. Albuquerque (2008) ilustra isso com dois relatos, de Roberto Martins e Edna Roland, que participaram de discussões do Grupo de Especialistas Independentes sobre os Afrodescendentes, segundo os quais as pautas pareciam estéreis, decorrentes de agendas que já estavam prontas para serem meramente referendadas.

Feitas essas observações a respeito dos interesses e ideias dos movimentos negros 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.

3.3 PRÁTICAS: AS RELAÇÕES ENTRE OS MOVIMENTOS SOCIAIS E O ITAMARATY

Essa etapa da pesquisa decorre dos resultados alcançados através da análise da comunicação diplomática, disponível em domínio público até 2018, no Arquivo Central do Itamaraty, situado em Brasília, na sede do Ministério. Para realizar a análise qualitativa de conteúdo, conforme discutido na introdução dessa dissertação, foram utilizados documentos filtrados a partir das palavras-chave movimentos sociais, movimento negro, movimentos negros, racismo, solidariedade, miscigenação, democracia racial, SEPPIR, MinC, Conferência de Durban. Tais verbetes foram resultado da revisão sistemática da literatura realizada nos tópicos anteriores desse capítulo. A pesquisa, assim como foi ressaltado no capítulo anterior, não pretende ser exaustiva e discutir significância da amostragem, mas sim encontrar uma interpretação narrativa plausível e coerente, para explicar a relação entre esses atores, seus interesses, ideias e a política africana do Brasil empreendida no período.

Após o filtro por palavras-chave, foram feitas em simultâneo à leitura e codificação analítica e descritiva. A simultaneidade foi a estratégia utilizada para permitir que fossem minimizados quaisquer pré-determinismos naturais, devido à *positionality* do pesquisador diante de suas leituras prévias e contato com a agenda de pesquisa. Ao término da exposição à documentação, os códigos foram revisados e cruzados, considerando primeiramente o aparecimento de, pelo menos, três evidências que comprovassem a plausibilidade da interpretação codificada a partir da triangulação com a literatura acerca da temática. Dessa forma, a síntese dos códigos, que norteiam a análise qualitativa e que caracterizam as práticas de política externa, está disposta no quadro abaixo e será apresentada nessa unidade como as práticas da atuação brasileira no continente (GIBBS, 2009).

Cabe ressaltar que quando são classificados como códigos analíticos, isso diz respeito à análise do pesquisador observando o objetivo da pesquisa, não a uma possível análise por parte do comunicador primário dos documentos. São códigos analíticos porque são entendidos como temas resultantes da identificação de um suposto ponto de convergência interpretativo, entre uma série de fontes. Já o código tomado como descritivo, é aquele que na comunicação está expondo atividades que foram realizadas ou que deixaram de ser, de acordo com a descrição realizada pelo comunicador. Para esse segundo tipo, o que se transporta para o texto é a mesma argumentação que se expõe na comunicação. Quando combinadas todas as codificações, temos, portanto, uma conclusão interpretativa (GIBBS, 2009).

Quadro 5 – Codificações do capítulo

Códigos	Classificação
Continuidades entre Lula e Dilma	Analítico
Elitização da agenda dos movimentos	Analítico
Ajuste discursivo do Itamaraty	Analítico
Protagonismo	Analítico
Visibilidade de práticas e de agendas	Descritivo

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2018a)

Tomando como ponto inicial a crítica de Abdias Nascimento (2016;2019) à atuação do Itamaraty, em termos históricos, devido à narrativa elitizada desse grupo, é possível notar na documentação a existência de um ajuste discursivo de certa amplitude. A chancelaria, durante o período estudado, não apresenta confrontos ao plano ideacional dos movimentos negros, ou mesmo questiona a atuação desse em plano internacional como representante da sociedade civil, coisa que havia ocorrido durante a década de 1970 (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 atua como garantidora do lugar de fala negro, relacionando-se diretamente com a sociedade civil e com outros ministérios que apresentam aproximação com movimentos sociais, como foram identificados os casos da SEPPIR e do MinC. Mais do que isso, o MRE transparece refletir acerca de sua própria condição de representante da identidade brasileira a partir da questão afro-brasileira.

Obedecendo 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 África⁷. Parte desta afirmação, por exemplo, a comunicação de 2012 entre a Embaixada em Acra e a sede do Ministério em Brasília. Para além disso, em 2006 o governo do Brasil foi convidado oficialmente para sediar a II CIAD, Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora, um mecanismo de natureza cultural, afirmativo da identidade africana e de estreitamento de laços entre as diversas regiões que se beneficiaram da diáspora⁸. Igualmente, em 2007 foi convidado com honras para o III FESMAN, Festival Mundial das Artes Negras⁹ que terminou por ocorrer em 2009. Esse último, por sinal, foi uma nova edição do evento o qual Abdias Nascimento apresentou o relatório de denúncia e crítica à sociedade e Estado brasileiro, intitulado “O Genocídio do Negro Brasileiro”, na década de 1970. Naquele

⁷ DE BRASEMB ACRA PARA EXTERIORES EM 27/07/2012

⁸ DA RE PARA BRASEMB ADIS ABEBA EM 22/06/2005

⁹ DA SERE PARA MDIC EM 08/02/2007

momento, Abdias viajou sob tentativas de impedimento por parte do MRE, então em escanteio pela organização do evento, àquele tempo mais aproximada dos movimentos civis no Brasil, do que do governo ditatorial que os entendia a militância negra como subversiva (NASCIMENTO, 2016).

Os relatos da diplomacia mostram que a SEPPIR fazia sua articulação com o continente a partir de relativa autonomia institucional para tecer o seu discurso, que se baseava fundamentalmente em uma apresentação dos trabalhos realizados em plano doméstico para promover a igualdade racial, difusão de ações afirmativas, revisão da marginalização 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. Além da autonomia, as narrativas diplomáticas acerca da SEPPIR no continente africano reafirmam a qualidade dos encontros bilaterais que eram costumeiramente estabelecidos e a importância da postura da pasta frente aos atores do continente, se colocando como agente responsável pela alteração de um contexto interno problemático desde a escravidão.

Sobre visita da SEPPIR ao Sudão, relatou-se deferência especial dedicada à pasta brasileira, devido à sua atuação como gestora da diversidade, sendo a presença da delegação do Ministério amplamente retratada pela imprensa local, além de terem sido recebidos 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 agrícola¹⁰. Em Maputo, a avaliação de visita da SEPPIR foi igualmente positiva e responsável por despertar pronto interesse do Estado de Moçambique em resgatar protocolo de intenções firmado desde 2004, porém, que até então não teria recebido andamento. De imediato, seguiram-se contatos técnicos e reuniões de alto nível com agenda substantiva posta em marcha¹¹. Tamanha celebração também ocorreu em Angola¹². Na África do Sul, embora não tenham sido recebidos por personalidades políticas de alto nível, foi possível dar andamento em cooperação com a Instituição PALAMA, análoga à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)¹³ e aproximação com a *University of South Africa*.

¹⁰ DA SERE PARA SEPPIR EM 19/03/2010

¹¹ DE VRASEMB MAPUTO PARA SERE EM 16/10/2010

¹² DE BRASEMB LUANDA PARA EXTERIORES EM 05/03/2010

¹³ DA SERE PARA SEPPIR EM 12/03/2010

Inclusive, cabe salientar, que a SEPPIR atuou também 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, o que não significa que não possam ter iguais acontecimentos no governo Rousseff, mas que, todavia, não chegaram ao alcance dessa pesquisa. Em 2003, a lista de convidados para integrar delegação do Presidente Lula em sua primeira visita ao continente africano, foi construída com base em 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, Centro de Cultura Negra do Maranhão, Associação Nacional de Advogados Afrodescendentes, Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-brasileiros, Associação Nacional dos Coletivos de Empresários afrodescendentes brasileiros, Pastoral Afro-Brasileira, Mãe Estela (representante do Candomblé Baiano), Representantes dos movimentos negros evangélicos e da publicação literária Cadernos Negros¹⁴. Uma diversidade que alçava o protagonismo negro doméstico e a valorização da cultura afro-brasileira ao patamar interméstico, alavancando a política externa.

Igualmente, fora do continente africano também aconteceu a atuação do Itamaraty como garantidor do lugar de fala negro, da internacionalização da SEPPIR e da política afro-brasileira. Por exemplo, por ocasião da visita do ministro da SEPPIR em Lisboa, em 2010, foi registrada a satisfação dos contatos estabelecidos através da visibilidade recebida pelos esforços brasileiros em favor do resgate das raízes africanas e também por reforçar a necessidade de valorizar a Língua Portuguesa a partir da face negra da maioria de seus falantes¹⁵. No mesmo ano, a Comissão de Desenvolvimento Social da ONU convidou o governo brasileiro para apresentar os avanços ocorridos na área de inclusão e integração social, a Embaixadora Maria Luiza Viotti enviou pedido para a SERE convidar diretamente a SEPPIR para assumir a apresentação¹⁶.

Esse ajuste discursivo do Itamaraty, de forma a atribuir visibilidade à questão afro-brasileira, é acompanhado de outro aspecto que se apresenta também como um ajuste. Trata-se do entendimento de que o trato internacional deve se dar através 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

¹⁴ DE SERE PARA NÚCLEO DE PARLAMENTARES NEGROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 07/07/2003

¹⁵ DA SERE PARA SEPPIR EM 19/04/2010

¹⁶ DA SERE PARA SEPPIR EM 14/01/2010

outros ministros, assessores de relações internacionais e outros assistentes especialistas para conceber a organização e participação brasileira. Para o FESMAN, o MRE trabalhou com base em consultas ao MinC, SEPPIR e movimentos negro e na sequência foi examinado pelo grupo de trabalho interministerial¹⁷ composto por MinC, MDIC, SEPPIR, entre outros.

A mesma união aconteceu para a II CIAD, para a qual ainda se somaram o MEC, MCT, MPOG, Casa Civil, além da Fundação Palmares, Secretaria de Turismo da Bahia e Secretaria da Educação e Cultura da Prefeitura de Salvador¹⁸. Ademais, Gilberto Gil foi uma das lideranças principais em ambos os casos, foi quem deu o aceite para o status de convidado de honra do FESMAN, ainda compôs e gravou o hino do festival com outros dois artistas africanos. Para a CIAD, Gil liderou a iniciativa desde a notícia do convite, relatou a chancelaria¹⁹. De forma geral, é possível interpretar através dos documentos que ultrapassando esses eventos, há uma comunicação quase que cotidiana entre a diplomacia e as assessorias internacionais tanto da SEPPIR, quanto do MinC, acerca da política externa sobre a África.

Ainda a respeito da atuação internacional em caráter de articulação entre MRE e outras pastas, outros exemplos que aparecem nas documentações 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, através 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 CPLP²⁰. Também há menções à coordenação de Benedita da Silva, através da 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 assuntos²¹.

Apesar de todo o ajuste discursivo aqui mencionado, alguns pontos expõem que não deixa de acontecer, em alguma medida, também uma elitização da pauta dos movimentos negros, conforme o Itamaraty se apropria de agendas dos mesmos, como burocracia, para perseguir seus objetivos de política de Estado. 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

¹⁷ DA SERE PARA BRASEMB ADIS ABEBA EM 20/02/2006

¹⁸ DA SERE PARA BRASEMB PRETÓRIA EM 14/02/2006

¹⁹ DA SERE PARA BRASEMB ADIS ABEBA EM 22/06/2005

²⁰ DA SERE PARA DELBRASCPLP EM 03/09/2007

²¹ DA SERE PARA BRASEMB PRETÓRIA EM 04/04/2003

para reuniões estratégicas e prospecções de negócios. É através desse tipo de iniciativa que africanos conseguiam atentar para o Brasil e se reconhecer também na identidade do país. A partir disso, o diálogo e conseqüentemente os negócios, poderiam acontecer de maneira mais fluida, conforme melhor discutido no primeiro capítulo dessa dissertação. 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 120 convidados estratégicos na Embaixada de Acra, com direito a degustação de comidas e clube de Choro²².

Ainda sobre a elitização, quando do preparo de comitiva de 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 convite²³, entretanto, chegou para a SEPPIR um tanto de última hora, em 05 de janeiro para viajar 6 dias depois. Em outra ocasião de planejamento de missão, como a já citada aqui primeira viagem de Lula à África, em julho de 2003 os convites estavam sendo enviados para a viagem em outubro do mesmo ano²⁴ - Ao longo da missão, Amorim narra o encontro com o Presidente Obasanjo, da Nigéria²⁵, no qual, após conversa sobre questões multilaterais, apresentou os componentes da comitiva recordando primeiro da 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 na sequência apresentar representantes empresariais e falar de negócios.

Além disso, alguns episódios deixam clara a prevalência de uma linguagem que ainda carece de maior amadurecimento no intuito de desarticular o mito da democracia racial e da miscigenação como sinônimo de harmonia entre raças. Em discurso na 69ª Assembleia Geral da ONU em 2014, Dilma Rousseff afirmou que para o Brasil, a miscigenação é um fator de orgulho. Se colocada essa frase fora do contexto do restante do pronunciamento, aparentaria que a presidente reafirmava tudo que os movimentos buscam desconstruir. Entretanto, a Rousseff também afirma que “o racismo é mais que um crime inafiançável, é uma mancha que não hesitamos em combater, punir e erradicar” e exalta os méritos da política de igualdade racial do Brasil recente (ROUSSEFF, 2014).

²² DE BRASEMB ACRA PARA SERE EM 11/08/2009

²³ DA SERE PARA SEPPIR EM 05/01/2005

²⁴ DE SERE PARA NÚCLEO DE PARLAMENTARES NEGROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 07/07/2003

²⁵ DA SERE PARA BRASEMB ABIDJÃ EM 21/01/2005

Da mesma forma, em outra ocasião, um diplomata se refere à escolha de uma determinada cidade africana para a realização de atividades culturais brasileiras, pois entendem que, por haver alto grau de miscigenação racial e cultural, conseqüentemente seriam mais receptivos ao Brasil²⁶, uma espécie de espelho. Ou ainda, em pronunciamento de outro diplomata, por ocasião do Seminário Diálogo Argentina-Brasil, afirmou-se que a formação étnica e cultural do Brasil é produto de dois fatores centrais: a escravidão e a miscigenação²⁷, mas o que acompanhou tal afirmação foi um relato sobre a resistência negra e o retardo do país em abolir o sistema de escravidão, o que causou conseqüências até hoje difíceis de serem sanadas, as quais a SEPPPIR buscaria desconstruir.

Tudo até aqui colocado mostra que a proporção das relações entre Brasil e o continente africano foram muito favorecidas pelo ajuste discursivo da política externa resultante da maior interação entre Itamaraty e o objetivo de resgate da matriz afro-brasileira capitaneado pelos movimentos negros. Essa aproximação atuou em favor de um reconhecimento identitário, ressaltando que o Brasil, como segunda maior população negra do mundo, passou a repensar a inserção dessa camada em suas políticas públicas. 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, assim como aqui já problematizada, esteve sucessivas vezes acompanhando a narrativa brasileira para o continente e para a questão racial. A atuação brasileira em 2001 é tida como marco elementar das relações intermésticas entre os movimentos negros, os governos em questão e a África, algo anterior aos governos do PT, mas que ganha holofotes nas referidas gestões, conforme ficará claro mais adiante.

Todas as reverberações domésticas desde Durban atribuiriam 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 1980²⁸. Desse protagonismo, o Brasil sediou a conferência preparatória latino-americana e caribenha para a Revisão de 2009.

²⁶ DE BRASEMB DACAR PARA SERE EM 13/01/2012

²⁷ DA SERE PARA SEPPPIR EM 19/11/2012

²⁸ DE BRASEMB SÃO TOMÉ PARA SERE EM 22/12/2015

Mais do que sediar a conferência regional, o Brasil também participou da organização da Conferência de Revisão através de sua delegação na ONU, desde 2006, imediatamente após ser confirmado que o novo evento ocorreria²⁹. 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 da 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 cúpula³⁰. 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 brasileira.

Ademais, é possível afirmar que existiu continuidade entre os governos Lula e Dilma considerando os seguintes aspectos: em primeiro lugar, as falas de diplomatas e representantes da SEPPIR em ambos os governos dão a entender uma evolução de ações com a mesma finalidade, de favorecer a inclusão social e combater à discriminação. Em passagem pelos países africanos de Moçambique, Angola, Sudão e África do Sul em 2010³¹, o então ministro da SEPPIR 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 à São Tomé, a ministra das Mulheres, Igualdade Racial e dos Direitos Humanos - já após a fusão de várias pastas em uma só, sob crise política doméstica – reafirmava o mesmo discurso de Santos, ressaltando que existia um percurso em construção contínua³².

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 também ocorrido em 2001, se prolongou 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 da Revisão. O principal ponto de continuidade residia na adoção de políticas públicas para o acolhimento da diversidade racial e inserção social³³.

²⁹ DA SERE PARA BRASEMB ABUJA EM 19/08/2008

³⁰ DA SERE PARA SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA EM 11/03/2009.

³¹ DE BRASEMB LUANDA PARA EXTERIORES EM 05/03/2010; DA SERE PARA SEPPIR EM 12/03/2010; DA SERE PARA SEPPIR EM 19/03/2010; DE BRASEMB MAPUTO PARA SERE EM 16/10/2010.

³² DE BRASEMB SÃO TOMÉ PARA SERE EM 22/12/2015

³³ DE DELBRASGEN PARA SERE EM 11/10/2011

Além disso, seguiram-se uma série de iniciativas de aproximação regional com base nas preparações para a Década da ONU para Afrodescendentes, a ver o Seminário Diálogo Argentina-Brasil sobre políticas para afrodescendentes³⁴, convite da DELBRASONU à latino-americanos e africanos para integrar discussão conjunta sobre a ‘Década’ na ONU³⁵. 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, República Dominicana, Uruguai, Venezuela e Porto Rico com propósito de buscar programas afirmativos e desenvolver vínculos entre sociedade civil e governos perante a proposta das Nações Unidas³⁶. 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 aos movimentos sociais negros e à academia, como Elizabeth Larkin, Kabengele Munanga, Cristina Teodoro Trinidad, Valter Roberto Silvério e Muryatan Santana Barbosa³⁷.

Em segundo lugar, durante o governo Dilma as iniciativas culturais seguiram sob forte empreitada. O Programa de Divulgação da Realidade Brasileira (PDRB) foi o principal modelo de iniciativa cotidiana capitaneada pelo Itamaraty e 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 através de 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 afirmativas³⁸”. Em outro relato, fica clara série de pontes institucionais com academia e sociedade civil que passaram a ser construídas a partir do PDRB³⁹. Não foram identificadas nas leituras dos documentos qualquer tipo de preocupação com possível retração do relacionamento entre Brasil e o continente, como foi, em contrapartida, identificado quando se tratou de analisar as relações que envolviam as práticas de comércio e empresariado brasileiro.

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

³⁴ DA SERE PARA SEPPPIR EM 19/11/2012

³⁵ DA SERE PRAA SEPPPIR EM 14/10/2015

³⁶ DA SERE PARA SEPPPIR E BRASEMB HABANA EM 01/10/2012

³⁷ DA SERE PARA SEPPPIR EM 10/05/2013

³⁸ DE BRASEMB ACRA PARA SERE EM 24/01/2013

³⁹ DE BRASEMB DACAR PARA SERE EM 13/01/2012

internacionais 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 SEPPIR, no qual agradece a importante parceria estabelecida e os esforços empreendidos conjuntamente.

Ao concluir, gostaria de reiterar o compromisso do Ministério das Relações Exteriores com o êxito dos esforços para a promoção da igualdade e agradecer a importante parceria que estabelecemos com a SEPPIR. Os esforços que temos empreendido conjuntamente elevaram a luta pela igualdade racial e pela superação de toda forma de discriminação à condição de um dos traços distintivos da política externa brasileira. Queremos seguir com essa frutífera parceria, pois nos orgulhamos muito de estarmos construindo juntos uma verdadeira democracia racial no Brasil (SANTOS, 2014).

3.4 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Da mesma forma que o empresariado brasileiro se volta para a África na década de 1970, assim acontece com o movimento negro contemporâneo, que surgia nesse período com forte crítica aos conceitos de miscigenação e democracia racial para caracterizar o Brasil. Desde aquele momento, os olhares para o continente africano, do empresariado e do movimento negro, aconteciam sob perspectivas polarizadas. O empresariado vislumbrando ali uma possibilidade de internacionalizar seus negócios e, principalmente, de lucro e com forte apoio do Estado. O movimento negro, naquele momento constituindo um discurso crítico ao nacionalismo brasileiro, contrapunha de maneira rigorosa a linha de argumentação institucional e era tomado por esferas oficiais como subversivo. A consequência foi de confrontação direta entre a burocracia de política externa e lideranças do movimento, vide o caso de Abdias Nascimento e seu ativismo internacional, ou também a pesquisa da UNESCO sobre desigualdade no Brasil, que argumentara de que a democracia racial e a miscigenação pregada pelo Estado brasileiro simplesmente eram ilusórias e completamente descoladas da realidade.

No século XXI, contudo, há um ajuste nesse embate entre Estado e movimentos, a partir da inserção direta da militância negra nas esferas institucionais decisórias, com suas ideias e interesses. No caso da política externa, somou-se a isso a visível necessidade de ampliação da democratização de pauta e especialização para atender às demandas mais complexas resultantes da globalização. Fala-se em ajustes no relacionamento movimentos-Estado porque é nítido que

ainda há resquícios da elitização na diplomacia e conseqüentemente na política externa. Afinal, não deixa de ser uma corporação que nasce arraigada à própria construção da elite brasileira, na prática isso é visto conforme agendas culturais e de debate racial passam a serem utilizadas pelo MRE ao promover negócios e aproximação estratégica com setores econômicos locais. Além disso, é notável que apesar de contextualmente preocupados com a questão racial, a partir dos pressupostos traçados pela militância negra, alguns pronunciamentos ainda incorriam em vulgarizações, significando miscigenação e democracia racial como sinônimo de algo positivo no Brasil.

A aproximação entre o Itamaraty e os movimentos negros acontece frequentemente através das relações interministeriais com a SEPPIR e do MinC. Ademais, em plano de sociedade civil há um diálogo amistoso que prossegue após iniciado durante os eventos preparatórios da Conferência de Durban Contra o Racismo, em 2001. Foi com base na agenda desse Fórum da ONU que muitas das políticas afrodescendentes no Brasil a partir de 2003 tomaram corpo, criando um aparato de leis, programas e fomento em múltiplos níveis para desconstruir a tese de que o Brasil seria resultante de uma democracia racial e da miscigenação entre os povos. O espírito de Durban é constantemente retomado para pensar o protagonismo brasileiro no Sul Global legitimado por um conjunto resultados de um programa interno construído de acordo com as necessidades intermésticas, apontadas pela sociedade civil e pela agenda da conferência.

A política externa para África, quando relacionada aos movimentos, se manifesta em uma preocupação clara em resgatar a questão racial doméstica e também em retomar um olhar atento às práticas culturais que conectam identitariamente ambos os polos dessa relação. Cabe retomar que as relações entre a militância negra e o Partido dos Trabalhadores, ocorre desde a formação do partido nos anos 1980 e prolongando-se durante a década de 1990, em movimentos oscilantes de aproximação e afastamentos devido às críticas mais à esquerda por parte dos movimentos negros, sobretudo porque entendiam que a questão social brasileira somente seria revista, caso fossem vinculadas classe e raça em uma perspectiva socialista e não sentiam que essa agenda fosse devidamente contemplada pelo PT. A chegada de Lula à presidência marca uma reconciliação entre esses movimentos e o PT, justamente pela inserção negra no processo decisório. A SEPPIR passa a ser o braço institucional responsável por construir e consolidar uma ponte entre o Estado e esses movimentos e suas respectivas agendas e plano ideacional.

A política externa para a África acontece então como uma aproximação necessária para repensar a identidade brasileira de maneira mais inclusiva. O Brasil se projeta de maneira

legítima a partir da visibilidade dada às ações de inclusão social e racial acontecendo em plano interno, bem como pelo resgate das raízes africanas. Pautar políticas públicas em torno da maior comunidade negra fora do continente africano é também discutir África. Outra função das relações com o continente está na aproximação em termos culturais e identitários que os movimentos sempre acreditaram ser extremamente necessária. Ganhou-se, a partir desse engajamento, mais uma forma de apoio para o Brasil a alcançar um papel de protagonista para o Sul Global e no multilateralismo. Não por acaso, em 2009 assumiu novamente a liderança para a Revisão de Durban e diversificou a agenda racial internacional que construía a partir da política africana também para a América Latina, sob forte consenso, e para o resto do mundo apesar de tantas divergências.

Dito isso, cabe sinalizar que não foram encontrados indícios de uma retração no eixo Brasil-África devido à transição entre Lula e Dilma Rousseff, a despeito de todas as constatações acerca de um declínio no que tange aos interesses de política externa do empresariado. A despeito, também, de crise política e institucional pela qual o governo Rousseff passa a partir da campanha pela reeleição em 2014 e durante a qual foi necessário enxugar custos e conseqüentemente combinar, por exemplo, as pastas da Mulher e da Igualdade Racial em 2015. Apesar dessa fusão de ministérios, a questão racial seguiu sob grande visibilidade, a ver, por exemplo, o fato de a ministra Nilma Lino ter seguido como gestora da pasta. Além disso, é nítido que em missões ao continente africano o discurso se manteve coeso e claramente apontava 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.

4 A PERCEPÇÃO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E O CONTINENTE AFRICANO: REFLEXOS DA FRENTE NEODESENVOLVIMENTISTA

Tratou-se, nos capítulos anteriores, de percepções acerca da África significativamente diferentes, a dos setores empresariais e a dos movimentos sociais, contextualizando-as dentro do processo decisório de política externa a partir do relacionamento desses grupos com o Itamaraty. Esse capítulo busca trazer para esse cenário o legislativo como outro componente importante para se pensar a ‘abertura da caixa preta’ da política externa brasileira. Com esse propósito, seguimos trabalhando dentro de um contexto no qual o Executivo – mais precisamente o Itamaraty -, apesar de sua centralidade para o processo de formulação e implementação de política externa, trabalha em articulação com outras agências e instituições para implementar uma proposta mais democrática, plural, responsiva às pressões e interesses domésticos (FARIA, 2012; ANASTASIA *et al.*, 2012), proposta mais refinada em termos de conhecimento técnico diante da globalização (PINHEIRO; MILANI, 2012). Isso também deixa subentendido que a política externa é realizada por instituições democráticas e que é uma política pública, apesar de suas especificidades intermésticas, diferentemente da distinção ontológica realizada pelos realistas (LIMA, 2000).

Toma-se em conta que a política externa é resultante de um jogo de dois níveis (PUTNAN, 1988) e além da arena de negociação externa, ou do plano internacional, existe também o nível interno, no qual são contabilizadas preferências de atores domésticos e grupos de pressão. O parlamento é supostamente o espaço mais permeável a tais preferências e pressões (FIGUEIRA, 2011). No caso brasileiro, o Legislativo aparece como um ator interessante por ter, constitucionalmente, a capacidade de intervir antes ou depois da produção, da execução e do acompanhamento da política externa (SILVA; SPOHR, 2016; ANASTASIA *et al.*, 2012) como parte de sua responsabilidade de representar os cidadãos perante o Executivo. Subentende-se, conseqüentemente, que o Legislativo, como ator, tende a discutir e a se aproximar da política africana do país, de forma a pressionar para que sejam impressos ali os interesses de setores estratégicos e da sociedade em geral. Sua capacidade como ator é, nesse sentido muito relacionada com sua capacidade de ser uma arena de debates e para interesses da sociedade.

A motivação para o engajamento dos parlamentares em políticas públicas, segundo a Ciência Política, pode estar em alguns fatores: o interesse por maximizar votos (DOWNS, 2013) e atrair benefícios para seus redutos eleitorais (SANTOS, 2002). Mais do que isso, há a

força da disciplina partidária para o presidencialismo de coalizão brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; OLIVEIRA; ONUKI, 2010; SANTOS, 2002; FELIU; AMORIM, 2011). Todavia, a literatura ainda compreende que essa participação poderia ser maximizada, ou mais assertiva, quanto à pauta internacional. Poucos se interessam, prevalecendo uma ratificação das decisões do Executivo (SILVA; SPOHR, 2016; OLIVEIRA, 2003), possivelmente porque historicamente não houve esforços em favor de uma política externa mais responsiva à sociedade (FARIA, 2012). Outros entendem que o interesse existe por parte dos legisladores sim, os membros da Comissão de Relações Exteriores do Senado (CRE) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara são escolhidos pelas lideranças partidárias, com base em expertise e lealdade, prevalecendo nesse cenário o engajamento interessado principalmente da coalizão governista, melhor articulada em cenário de forte agenda executiva (DINIZ, 2012).

Dito isso, esse capítulo está dividido em quatro unidades. Na primeira é apresentada uma revisão bibliográfica sobre como o Legislativo se organiza como ator de política externa; em um segundo momento discute-se quais os interesses e aspectos ideacionais que permeiam a atuação legislativa acerca da política africana do Brasil, com base em revisão bibliográfica e análise qualitativa de conteúdo de transcrições de audiências públicas da CRE e CREDN. Na sequência analisa-se as práticas do relacionamento entre Itamaraty, como executor de política externa e o Legislativo, através da análise qualitativa de conteúdo das comunicações diplomáticas. Por fim, são apresentadas as considerações parciais.

4.1 ATORES: LEGISLADORES E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Antes de abordar o Legislativo como ator de política externa, é preciso pensar alguns aspectos centrais para sua existência e funcionamento. O modelo de presidencialismo de coalizão amplamente discutido na literatura (SANTOS, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; OLIVEIRA; ONUKI, 2010; AMORIM NETO, 2006) demanda que o Executivo e o Legislativo construam uma base de coordenação e articulação consistente em um contexto multipartidário, conformando maiorias no Congresso para o Presidente, de modo a garantir a governabilidade. Em decorrência desse modelo prático, a formação de coalizões subdivide o congresso majoritariamente entre base governista e a coalizão de oposição, permitindo ao Executivo negociar apoio diretamente com partidos e não individualmente ou com facções partidárias ou alianças *ad hoc* (SANTOS, 2002).

As coalizões no período avaliado foram flexíveis ao longo do tempo, vide o quadro abaixo. Tal como foi concebida a Frente Neodesenvolvimentista, amplamente discutida nos capítulos anteriores e que reuniu movimentos sociais, intelectualidade e empresariado em um projeto de desenvolvimento, no parlamento o PT conformou uma coalizão partidária heterogênea, muito além dos polos ‘esquerda e direita’. Na mesma base articularam-se partidos mais ao centro, como foi o caso do PMDB, PP, PR, bem como tradicionais referências da esquerda, PDT e PCdoB. A mesma diversidade foi identificada na coalizão de oposição, que em alguns momentos contou com PSOL mais à esquerda, PSDB mais ao centro e o PFL da direita. No caso da oposição, a esquerda não atuou de maneira combinada com os demais, cabe frisar. Vislumbrar como se conformaram as coalizões e sua importância para o sistema político brasileiro é importante de forma a contextualizar o posicionamento parlamentar perante a política externa.

Quadro 6 – Partidos das bases governista e de oposição entre 2003 e 2015

Partidos das bases governista e de oposição durante das presidências de Lula e Dilma¹			
Legislatura	Presidente	Governo	Oposição
52ª Legislatura	Lula (2003-2007)	PMDB - PT - PL - PTB - PSB - PRB - PP	PSDB - PFL - PSOL - PSC
53ª Legislatura	Lula e Dilma (2007-2011)	PMDB - PT - PP - PSB - PDT - PL - PR - PTB - PV - PCdoB - PMN - PTdoB - PAN - PRB	PSDB - DEM - PPS - PSC - PRONA
54ª Legislatura	Dilma (2011-2015)	PT - PMDB - PSD - PP - PR - PROS - PDT - PTB - PCdoB - PRB	PSDB - DEM - PSB - SD - PV - PPS - PMN - PSOL - PTdoB - PRP

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2019a) e Izumi (2016).

Acerca do cenário na 55ª Legislatura (a partir de 2015), Amorim Neto (2016) destaca que os partidos foram contaminados pela crise política brasileira. Para o autor, em um cenário de enfraquecimento da figura do Executivo perante a ameaça de *impeachment* e o abalo da Lava Jato na classe política - além de problemas decorrentes da economia internacional, fortes críticas à condução da política econômica, alta média de despesas obrigatórias e rigidez orçamentária - a natural fragmentação partidária do Legislativo brasileiro resultou em um processo de transferências de responsabilidades, ou como ele mesmo denomina, “um jogo de querer passar a batata quente de um partido para outro”, para tentar minimizar os impactos em suas respectivas legendas (AMORIM NETO, 2016). Assim, a coalizão governista foi se diluindo até o impeachment de 2016.

¹ Alguns partidos se tornaram parte ou saíram no decorrer da legislatura. Essa tabela busca condensar a informação de maneira mais ampla, mas para maiores informações consultar Izumi (2016).

O que foi acima colocado, também tem sua importância pois, diante de tamanha diversidade ideológica e programática dentro das coalizões, implica em afirmar que discutir Legislativo e suas agendas ultrapassa a valoração de programas partidários, visto que diante dos esforços de articulação no parlamento, muitas pautas se diluem na prática e combinadas formam um novo conteúdo (MIGUEL, 2010), por isso, retrata-se aqui a chamada produção legislativa. Nesse sentido, a dicotomia esquerda-direita centrada no conflito entre capital e o trabalho, que outrora serviu tão bem para acomodar opções políticas, passou a se mostrar insuficiente para explicar a disputa política contemporânea e conseqüentemente para se pensar o Legislativo brasileiro, estudos mostram que se fosse o caso de aplicar tal definição, todos os partidos políticos brasileiros estariam à esquerda, com exceção do PFL em 1995 (MIGUEL, 2010).

Especificamente no que tange à política externa brasileira, espera-se a partir do aparato constitucional e regimental das casas legislativas, que o parlamento atue como freio e contrapeso à atuação do Itamaraty. Para isso, há uma série de mecanismos disponíveis ao legislador, para que faça uso dentro do contexto aqui descrito de coalizões e legendas, desde que exista obviamente o interesse individual do eleito. É permitido realizar indicações sobre matérias ao poder Executivo, consultas à Comissão de Constituição e Justiça sobre suas capacidades perante a política externa, apresentar e debater proposições através de comissões temáticas, solicitar informações, convocação de autoridades para esclarecimentos e acompanhamento, monitoramento e fiscalização da execução por parte do poder Executivo (SILVA; SPOHR, 2016; ANASTASIA *et al.*, 2012).

Mais detalhadamente, Silva e Spohr (2016) discriminam os respectivos instrumentos que a Comissão de Relações Exteriores do Senado e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados, como principais plataformas para discutir PEB no Legislativo, têm perante o Executivo. A primeira é capaz de solicitar informações, sinalizar preferências ao MRE e aprovar a nomeação de chefes de missões diplomáticas, embaixadores e representantes em organismos internacionais. Já a CREDN faz indicações, promove audiências públicas com intelectuais, diplomacia e outros atores engajados, ainda recebe o chanceler para prestar contas e discute projetos de lei. O procedimento padrão para aprovação de atos internacionais é que primeiro passe pela Câmara dos Deputados, suas comissões e plenário e que depois siga para o Senado Federal (DINIZ, 2012).

Mais além das Comissões, cabe acrescentar a existência de Frentes Parlamentares, através das quais vários partidos se associam para debater temas de interesse da sociedade sob

coordenação de um legislador e com composição de pelo menos 1/3 de membros do Poder Legislativo (BRASIL, 2019b), podendo participar também representantes da sociedade civil e de outros poderes. No período aqui estudado há uma série de Frentes que se articularam para discutir agendas afro-brasileiras, muitas delas com um foco mais doméstico, como a de apoio à criação do Museu Afro-brasileiro em Brasília-DF ou a de defesa da Capoeira. Chama atenção, conforme é possível verificar no quadro abaixo, o entendimento da transnacionalidade da discussão sobre África e raça pelos parlamentares: apoio e defesa dos países africanos, frente mista Brasil-África com participação popular para o enfrentamento ao racismo, defesa de povos tradicionais de matriz africana, são alguns dos exemplos.

Quadro 7 – Lista de Frentes Parlamentares com temática afro-brasileira nas legislaturas correspondentes ao período entre (2003-2016)

Lista de Frentes Parlamentares com temática afro-brasileira nas legislaturas correspondentes ao período dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff²					
Ano de Formalização	Frente Parlamentar	Coordenador/Presidente	Partido	Deputados signatários	Senadores Signatários
2003	Defesa da Igualdade Racial	Luiz Alberto	PT	N/A ³	N/A
2007	Igualdade Racial	Carlos Santana	PT	N/A	N/A
2008	Apoio aos Países Africanos (FPAPA)	Regis de oliveira	PSC	N/A	N/A
2008	Defesa dos Quilombos	Vicentinho	PT	N/A	N/A
2010	Defesa da Capoeira	Marcio Marinho	PR	218	0
2011	Frente Mista pela Igualdade Racial e em Defesa dos Quilombolas	Luiz Alberto	PT	201	9
2011	Defesa dos Países Africanos	Edson Santos	PT	211	0
2013	Apoio à criação do Museu Afro-brasileiro em Brasília-DF	Edson Santos	PT	213	0
2015	Defesa dos Povos Tradicionais de Matriz Africana	Erika Kokay	PT	209	0
2015	Frente Mista Brasil-África com Participação Popular de Enfrentamento ao Racismo	Benedita da Silva	PT	196	3

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019b).

² A quantidade de signatários é referente não apenas ao período estudado, mas quanto à capacidade de mobilização ao longo de sua existência.

³ O quantitativo de parlamentares referente à Frente de Defesa dos Países africanos (2011) é referente também à Frente de Apoio aos Países Africanos (2008), visto que a segunda incorporou a primeira. O mesmo deve se valer para a Frente de Igualdade Racial e em Defesa dos Quilombolas (2011) e as frentes de Igualdade Racial (2003;2007) e Defesa dos Quilombos (2008).

Outro ponto importante da conformação dessas Frentes é vislumbrar o papel do PT na articulação, pois das 10 identificadas, 8 são de autoria de deputados do partido e com uma boa capacidade de mobilização quantitativa de parlamentares. Mais do que isso, as temáticas remontam claramente às agendas dos movimentos sociais negros, conforme foi discutido no capítulo anterior. Inclusive, Benedita da Silva e Edson Santos já foram apontados aqui como figuras emblemáticas para se falar, em plano partidário e de Executivo federal, das políticas de igualdade racial do período. Em contraposição, não há nas macrotemáticas dessas associações qualquer aproximação com a agenda empresarial, sugerindo que nesse sentido a percepção de África nas frentes parlamentares estava mais conectada com a ótica romântica. Isso intriga, pois, apesar de o PT coordenar, essas frentes eram partidariamente heterogêneas, contando com representantes da oposição entre seus signatários. Nesse sentido, também é importante destacar a coordenação da FPAPA pelo deputado Regis de Oliveira, do PSC, partido naquele momento de oposição.

Quadro 8 – Lista de Frentes Parlamentares e relação de partidos com membros signatários

LISTA DE FRENTE PARLAMENTARES E RELAÇÃO DE PARTIDOS COM MEMBROS SIGNATÁRIOS
Frente Parlamentar em Defesa dos Países Africanos (2011)
PROS, PP PMDB, PTB, DEM, PSB, PCdoB, PT, PDT, PSC, PSDB, PR, SD, PV, PMN, PSOL, PRB.
Frente Parlamentar em Defesa dos Povos Tradicionais de Matriz Africana (2015)
PT, MDB, PR, PP, PDT, DEM, PTB, PSD, PCdoB, PSC, PPS, PRB, SD, PSDB, PODE, PSOL, PSL, PSB, PPS, PROS, REDE, PODE
Frente Parlamentar Mista Brasil-África com Participação Popular de Enfrentamento ao Racismo (2015)
PT, MDB, PR, DEM, PP, PTB, PCdoB, PSB, PDT, PSC, PRB, PSD, PPS, SD, PODE, PSOL, PSDB, PR, PV, PHS

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019b)

Embora o acima colocado sugira o protagonismo do PT alavancando a agenda africana no parlamento brasileiro, é possível mostrar que há algo mais amplo do que uma apropriação partidária, haja vista os grupos bilaterais parlamentares que estão em atividade desde o processo de redemocratização. Essas associações de legisladores são responsáveis por fortalecer as relações entre o Congresso brasileiro e parlamentos estrangeiros e surge por meio de resoluções aprovadas em plenário da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019b). A cooperação mais antiga data de 1989, com o parlamento angolano. Na década de 1990, foram estabelecidas relações com legisladores da África do Sul, Marrocos, Senegal, Egito, Cabo Verde e Líbia, o que mostra um interesse em conformar cooperação com países de perfis e localizações geográficas

diversificadas, dentro do continente africano. As iniciativas que ocorrem a partir de 2003 aparecem então para dar continuidade ao relacionamento do parlamento com a África em termos mais amplos.

Quadro 9 – Lista de Grupos Parlamentares bilaterais com países africanos até 2016

LISTA DE GRUPOS PARLAMENTARES BILATERAIS COM PAÍSES AFRICANOS ATÉ 2016	
Ano de criação	Grupo Parlamentar Bilateral
1989	Brasil/Angola
1993	Brasil/África do Sul
1993	Brasil/Marrocos
1993	Brasil/Senegal
1997	Brasil/Egito
1999	Brasil/Cabo Verde
2000	Brasil/Líbia
2003	Brasil/Camarões
2004	Brasil/África
2005	Brasil/Argélia
2006	Brasil/Moçambique
2008	Brasil/Nigéria
2013	Brasil/Quênia

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2019b)

Apesar dessa diversidade e frentes e grupos parlamentares, além das comissões de relações exteriores das casas e formas individuais para o parlamentar ou partidos buscarem participar da política externa via discussão parlamentar, a literatura entende que a atuação desse poder tem sido subótima, a despeito de todas as possibilidades. O motivo disso pode estar na força do Executivo para conformar agendas e atuar de maneira isolada, acarretando a baixa assertividade do Congresso Nacional no processo decisório de PEB (LIMA; SANTOS 2001; FIGUEIRA, 2011; DINIZ, 2012; ANASTASIA *et al.*, 2012). De alguma forma, essa capacidade de agenda Executiva prevista pelos autores sugere um desdobramento da tese do insulamento burocrático do Itamaraty e suas consequências para o baixo debate doméstico de política externa, afinal, há sempre a sombra de um Executivo altamente qualificado para se pensar as relações internacionais sem recorrer a outros atores, mesmo que se pondere sobre a impossibilidade de um insulamento com tamanha radicalidade (PINHEIRO; MILANI, 2012; SILVA; SPOHR, 2016).

Segundo a Anastasia *et al.* (2012), desde 1958, o Itamaraty já contava com uma unidade para articular ministério e Legislativo. Mesmo assim, apenas recentemente a diplomacia teria perdido sua ampla concentração de poder devido à interdependência nas políticas públicas e atores, resultando em politização da política externa. Mais adiante, Silva e Spohr (2016) listam

uma série de mecanismos institucionalizados e atuais de interação entre o ministério e o Congresso Nacional, como o assessor internacional do Senado Federal, cargo assumido por um representante do MRE convidado pelo presidente do Senado; a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE (AFEPA) - criada em 2003 a partir da fusão da Assessoria de Relações com o Congresso e a de Relações Federativas – e; por fim, a Superintendência Parlamentar da Presidência da República. Apesar de tudo isso, prevalece a abdicação ou delegação de poder, salvo em momentos emergenciais ou quando se mostra necessária uma “patrulha” (SILVA; SPOHR, 2016).

Em outra perspectiva, Figueira (2011) defende que existe uma tendência histórica à baixa atuação do Legislativo, se forem analisadas as Constituições do país desde 1824. Na primeira as responsabilidades de política externa ficavam concentradas principalmente no imperador; na segunda (1891), apesar da concentração decisória no Executivo, ficava disposto que toda a atuação desse poder deveria acontecer *ad referendum* do Legislativo, por menores que fossem os ajustes ou negociações de tratados, convenções e correlatos. Isso não prevaleceu na Constituição seguinte (1934), que excluiu o parlamento de referendar ajustes secundários. Na sequência, Constituição de 1937 manteve as atribuições da anterior, porém o Legislativo estava dissolvido e apenas em 1946, sob democracia representativa, foram recuperadas as responsabilidades. Quanto à sexta Constituição (1967), a autora lembra que no ano seguinte o parlamento foi novamente dissolvido e deteriorado. Por fim, a sétima Constituição (1988) carrega consigo reminiscências das anteriores, tornando o parlamento meramente ratificador. A partir dos anos 2000, teriam se intensificado as relações entre ambos os poderes, mas não forte o suficiente para alterar o padrão decisório (FIGUEIRA, 2011).

Corroborando com essa visão o trabalho de Soares de Lima e Santos (2001), segundo o qual o desenvolvimento histórico favoreceu a consagração do Poder Executivo como agente decisor único da política de comércio exterior, o que contradiz aos princípios mais básicos de um presidencialismo. A Constituição de 1988, resultou em uma confirmação dessa autonomia, embora existisse um movimento de maior politização da agenda de comércio exterior com transbordamento para outras esferas não-Executivas. Predominou, entretanto, acompanhando o histórico, uma atuação dos legisladores posterior à formulação de política externa e uma abdicação de seu papel de balanceador. Os autores chamam, portanto, à uma reforma e maior reflexão acerca de como a credibilidade da política externa deve estar respaldada pelas discussões parlamentares resultantes das forças sociais refletidas pelo Legislativo e que uma

política externa mais estável deve ser pressuposto justamente de um contato constante entre as pastas (LIMA; SANTOS, 2001).

Para o caso da agenda africana, soma-se a esse baixo interesse descrito pela literatura uma outra questão muito particular da sociedade brasileira: o reflexo das desigualdades raciais se faz sentir também na representação parlamentar. No próprio site do Congresso Nacional há um espaço reservado para reflexão acerca da representação dos negros e a luta contra o racismo. No texto ali colocado, entende-se que a luta por igualdade é tão antiga quanto o parlamento e como resultado, já na segunda legislatura do país, iniciada em 1828, foi eleito o primeiro deputado negro, Antônio Pereira Rebouças (BA), um filho de alfaiate português com escrava liberta. Apenas em 1909 um outro negro, Manoel da Motta Moreira Lopes (PE), filho de pai e mãe negros, seria eleito através de forte mobilização. Passado mais de um século, perdurou a sub-representação, em 2014 apenas 20% dos 513 deputados federais eleitos se declaravam pretos ou pardos, enquanto pelo menos 55% da população brasileira assim se identificava (BRASIL, 2018b). Não há dados anteriores para comparações, tendo sido 2014 a primeira vez que o registro de cor/raça foi solicitado aos candidatos.

4.2 IDEIAS E INTERESSES: PARTIDARIZAÇÃO DO GOVERNO, DESINTERESSE DA OPOSIÇÃO?

Considerando o exposto acerca do Legislativo como ator de política externa, cabe pensar que o PT se colocou na esfera parlamentar como liderança em agendas que vinculavam o Brasil ao continente africano. Esse engajamento acompanhou a tendência política colocada pelo Executivo e que obedeceu às previsões da literatura sobre comportamento dos legisladores em PEB, ou seja, sob influência da agenda do Executivo e com maior propensão da base governista como gestora da produção legislativa para coordenar com o outro poder (DINIZ, 2012; ANASTASIA *et al.*, 2012; FIGUEIRA, 2011). Dessa forma, a aproximação do partido com os movimentos sociais negros e sua pauta ganharam uma abertura muito favorável dentro do parlamento, através de militantes como Benedita da Silva e Edson Santos, entre outros, que tiveram espaço para desenvolver suas agendas perante uma base conformada por partidos de origens heterogêneas.

Dentro da heterogeneidade da base governista, floresceram críticas à uma suposta ideologização da política externa. Essa tese foi o cerne do debate entre governo e oposição na produção legislativa e mostra que ambos tinham percepções distintas sobre o continente como

opção estratégica. Representantes da oposição criticavam os rumos da “política externa ativa e ativa” como um todo, alegavam que a essa estratégia internacional estava permeada por elementos partidarizados (LIMA; DUARTE, 2013). O marco zero da crítica partiu de membros do próprio Itamaraty, quando foi publicada entrevista do ex-embaixador em Washington Roberto Abdenur à Veja, em 2007, na qual adjetivava a PEB do período de antiamericanista e intolerante à pluralidade de opiniões dentro da corporação diplomática (BELÉM LOPES, 2013).

Ideologização (SANTIAGO, 2018), politização (LIMA; DUARTE, 2013) e partidarização (BELÉM LOPES, 2013) são termos destacados pela literatura como sinônimos, para destacar as críticas recebidas pela política externa do período com base em conteúdo ideacional e de interesses. Essa suposta ideologização ou partidarização da PEB partiria de um entendimento que as presidências do PT teriam inaugurado um modelo de gestão de ruptura com a suposta “tradição apartidária de Itamaraty”, noção essa na verdade correspondente a uma acomodação de antagonismos longe do escrutínio da opinião pública (BELÉM LOPES, 2013). A oposição do governo interpretou essa conduta como negativa, pois supostamente estaria desviando a política externa da perseguição pelos reais interesses nacionais: olhar para o Sul significaria afastamento do Norte, da tradição democrático-liberal e, conseqüentemente, dos interesses do Estado brasileiro (LIMA; DUARTE, 2013).

A interpretação da partidarização, conforme alçada pela oposição está atrelada, mesmo que de modo subjetivo, à negação da natureza de política pública para a política externa, haja vista a necessidade de permeabilidade às articulações, interesses e demandas de uma diversidade de atores estatais e societários (FARIA, 2012). Isso ocorre pois ao valorizar a tecnocracia em demasia e por conceder exclusividade ao argumento de que os compromissos com outros países precisam ser estáveis - apesar das mudanças governamentais - se omite a obviedade acerca de que em qualquer democracia a política externa é sempre politizada, refletindo as orientações político-ideológicas do governo vigente (LIMA; DUARTE, 2013). Omitir a necessidade de uma política externa mais responsiva aos interesses sociais não deixa de ser um compromisso antidemocrático (LIMA; SANTOS, 2001).

Essa queixa alcançou o parlamento. Em resultados de sua pesquisa, Santiago (2018) retrata que existia um embate ideológico acerca da política externa no parlamento, ainda que a ação legislativa seja um tanto mais complexa do que isso. Embora não se proponha a fazer generalizações, reconhece padrões no comportamento dos partidos quanto à PEB para África: os de centro possuíam uma perspectiva do continente como lugar atrasado, inclusive o PMDB,

tradicional aliado petista. O estudo reproduz uma afirmação do deputado Gilberto Mestrinho (PMDB-AM) que “os negros não precisariam da nossa cultura e, por isso, a África seria claramente atrasada” (SANTIAGO, 2018, p. 244). Para o autor, a direita brasileira tratava as relações Brasil-África a partir da ideia de ganhos comerciais, enquanto os partidos mais à esquerda, por intermédio dos deputados negros do PT, teriam um entendimento de exaltação da cultura do continente e de crítica à realidade sul-africana resultante do *apartheid*.

Buscou-se aqui, em um primeiro momento, manifestações de parlamentares no plenário das respectivas casas, considerando que é esta a plataforma central de transmissão de ideias e posicionamentos para a sociedade ou eleitorado. Uma manifestação que retrata a perspectiva crítica à política africana é percebida em 2007, mesmo período da entrevista de Abdenur, quando o deputado Antônio Carlos Pannunzio (PSDB-SP) reclamou em plenário da política brasileira para o IBAS e o continente africano, pois a África do Sul seria um dos principais apoiadores do governo ditatorial de Robert Mugabe, no Zimbábue. “O presidente Lula, aliás, foi quem anunciou que a África também seria prioridade: mas não aceitamos a prioridade para prestigiar ditador” (BRASIL, 2007). O deputado àquela altura propunha uma revisão ampla da política externa do país para a África, pressão que foi repetida ao longo das gestões Lula e Dilma, até a crise política, como fica claro a seguir em pronunciamentos do então senador Eduardo Azeredo (PSDB – MG) e de parlamentares Democratas (DEM). Deixavam transparecer que o PT teria uma preferência particular por ditaduras, que esse seria o sistema político do continente como um todo, sem quaisquer ponderações sobre a diversidade de países, regimes políticos e culturas.

O que nós temos visto, mais recentemente, é exatamente a sequência de ações inapropriadas. É evidente que o Brasil está correto em manter relações mais próximas com os países do Bric - com a Rússia, com a China -, com a própria África do Sul, no chamado Diálogo Sul-Sul, voltar-se um pouco mais para a América Latina. São pontos favoráveis. Agora, não tem sentido o Brasil se aliar a ditadura [...] não é possível termos mais essa ideologização, um partidarismo na política externa (BRASIL, 2010).

Acompanhando esse discurso, em 2015 os deputados Onix Lorenzoni (DEM – RS) e Efraim Filho (DEM – PB), da oposição mais à direita, fizeram requerimento parlamentar à Petrobras e subsidiárias de cópias de contratos firmados entre 2005 e 2015 para execução de obras e serviços no continente africano. A justificativa para a garantia do acesso aos parlamentares, todavia, não citava provas ou indícios contundentes, apenas o discurso partidarizado, sem esforços para conformar uma tese mais robusta, aproveitaram o documento

para reproduzir integralmente reportagem da revista *Época*, sobre a atuação de lobistas partidários em missões presidenciais de Lula da Silva.

A diplomacia de negócios na África era central à política externa do governo Lula. Havia um componente ideológico de esquerda na aproximação com a África. Ele se revelava no desejo de Lula e do PT em ajudar esses países a superar problemas sociais crônicos. Mas o Brasil também ganhava muito – e ninguém começou a ganhar mais que as empreiteiras brasileiras. Elas passaram a ter negócios em 70% dos países africanos. Mesmo que isso significasse, para os brasileiros, ver Lula apertar a mão de ditadores como Obiang Nguema, da Guiné Equatorial, que se mantém violentamente no poder há 35 anos, ou do líbio Muammar Khadafi, apeado do poder durante a Primavera Árabe. (BRASIL, 2015b, p. 4).

O que a oposição colocava como opção ideológica do partido, conforme trecho reproduzido acima, era, entretanto, uma confusão entre a lógica pragmática e comercial do empresariado e a África dos movimentos negros contemporâneos, essa sim acomodada desde a década de 1970 na esquerda brasileira, a partir de sua correlação entre raça e classe. Se, como aponta Santiago (2018), a África era reconhecida pela direita a partir das oportunidades de ganho comercial, esse discurso não deixa de ser uma forma oportunista de transferir a responsabilidade da elite sob suspeição de corrupção, em sua lógica pragmática de ganhos, para descredibilizar a perspectiva romântica dos movimentos sociais e toda uma construção ideacional com amplo respaldo da comunidade negra junto aos partidos da esquerda e principalmente o PT.

Ou então, é possível dizer que o entendimento do continente africano a partir da tese de partidarização, em muitos momentos deixou a oposição, que se posicionava ideologicamente entre o centro e a direita, em um limbo de representação, no qual relegavam a perspectiva romântica dos movimentos sociais, por já não terem qualquer proximidade, mas também o pragmatismo do empresariado. A consequência disso foi a construção de uma percepção do continente africano a partir de uma ótica muito particular, sem respaldo da Frente Neodesenvolvimentista, desconectada da realidade.

Cabe retomar, essa desconexão acontecia em um momento em que não apenas o Brasil, mas os emergentes e o restante do mundo passavam a atentar para o continente de uma forma renovada, entendendo-o como mercado, fomentando a cooperação sul-sul, reconhecendo o renascimento das identidades africanas (SARAIVA, 2015; VISENTINI, 2013). A oposição de centro-direita simplificava tudo à uma questão de ajuda aos mais pobres e financiamento de governos ditatoriais. Mais além, estavam eles desconectados de alguns dos princípios constitucionais que devem reger as relações internacionais: não-intervenção, igualdade entre

Estados, autodeterminação dos povos e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, criticaram abertamente o perdão de dívidas aos países africanos por parte do governo brasileiro, necessário para que o BNDES pudesse oferecer o suporte para a empreitada do setor privado no continente. Em pronunciamento de 2015, o senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA) usou as relações com a África como um mau exemplo de relacionamento que poderia novamente ocorrer em Cuba: “Todos nós brasileiros temos certeza de que esse dinheiro não retornará. Daqui a algum tempo virá uma anistia, como a que já aprovamos para vários países da África em que o Brasil colocou recursos e não teve o retorno” (BRASIL, 2015a). De igual maneira, Aloysio Nunes (PSDB-SP) em 2013 se referiu ao perdão de dívidas como “anistia para ditaduras africanas corruptas, eivadas de interesses injustificáveis” (BRASIL, 2013c), deturpando o fato de que na verdade os efetivos beneficiados eram os empresários brasileiros e conseqüentemente a economia do país.

Na base governista, uma vertente do PMDB se alinhava à oposição. Foi o caso do senador Jarbas Vasconcelos (PMDB – PE), ao se utilizar da ironia para caracterizar missão de Lula da Silva ao continente como “marketing racial global” (BRASIL, 2014b). Já o deputado Édio Lopes (PMDB-RR) queixou-se que a opção pela África era resultado de escolhas que desprestigiavam o próprio país em termos econômicos e sociais, vide trecho abaixo citado. Esse debate pouco fundamentado nos interesses de setores estratégicos da sociedade, ou, da Frente Neodesenvolvimentista, contribuía para enfraquecer os padrões mais recentes de interação entre diplomacia e uma multiplicidade de atores (ANASTASIA *et al.*, 2012).

Não que este Deputado, Sr. Presidente, queira aqui dizer que o Brasil não pode fazer gestos de reconhecimento de passado e até de auxílio a nações que estão numa situação mais fragilizada do que a nossa. Mas, fazer perdão de dívida ao Governo do Sudão, que tem à frente um ditador sanguinário, [...] fazer perdão de dívida a Teodoro, ditador da Guiné Equatorial há longos 34 anos[...] O Governo brasileiro, numa demonstração de benevolência sem precedente, acena com o perdão da dívida a esses tipos de governo (BRASIL, 2013a).

Além dos pronunciamentos em plenário, buscou-se avaliar a discussão resultante das audiências públicas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, na expectativa de encontrar na casa de representação do povo um debate mais técnico, entre legisladores que possuem interesse e expertise da forma mais direta possível sobre a PEB, em estreita conexão com outros atores estratégicos do Executivo e da sociedade organizada. Antes de adentrar no conteúdo qualitativo, justifica-se esse aprofundamento por

uma ponderação acerca da ação política de atores sociais no processo de produção legislativa. Toda decisão política é resultante do equilíbrio de forças entre atores em constante busca por meios eficazes de garantia de influência, freios e contrapesos aos seus interesses, assim como da difusão de seus valores sociais e políticos para diversas esferas. As comissões são importantes esferas, diante da complexidade da produção legislativa, para se avaliar o equilíbrio de forças e interesses sociais perante agendas específicas (MANCUSO, 2007).

Para constatar a reflexão, Mancuso (2007) analisa o caso do empresariado brasileiro. Segundo o autor, quase 90% desse grupo organizado dá preferência a recorrer aos membros de comissões, inclusive o relator, para solicitar aprovação, rejeição, acolhimento de projetos ou emendas. Quase 80% dos entrevistados por ele também participam de audiências públicas promovidas no Congresso Nacional para se informar dos principais embates, e quando não demandam uma ação direta dos parlamentares, clamam por silêncios ou por impedir surgimento do debate, do conflito e da deliberação sobre questões polêmicas diante de seus interesses.

Contextualizando essa observação da relação entre membros de comissões e atores sociais para o caso estudado, é possível constatar que enquanto nessas esferas o PT e a sua base assumem papel de destaque sobre a PEB para o continente africano - sendo esse, portanto, um bom espaço para entender a perspectiva do partido e da base governista quanto ao continente - , por outro lado, a coalizão de oposição se apresenta de modo distinto do plenário, silenciando perante discussões mais específicas, o que remete à tese sobre a omissão e o silêncio serem também uma forma dos atores sociais pressionarem por seus interesses (MANCUSO, 2007).

Para a CREDN, foram identificadas poucas audiências públicas com enfoque direcionado para a África. Entre as escassas transcrições disponíveis no site estão os debates e comemorações ao aniversário dos acordos de paz em Angola (BRASIL, 2012; 2013b), por iniciativa da base governista. Em 2012 e 2013 as audiências foram promovidas convidando diplomatas brasileiros e representantes e convidados da SEPIR. Além desses, estavam presentes representantes de países africanos no Brasil, de Portugal e também de Cuba, Rússia e outros países do Sul Global, trazendo para o parlamento brasileiro a ideia do país como liderança dos países em desenvolvimento e de ponte entre o norte e o sul do mundo (BURGES, 2013) fato que a presidente da comissão, Perpétua Almeida (PCdoB – AC), resgatou ao lembrar que não havia registro nos últimos tempos de uma quantidade tão significativa de embaixadores estrangeiros no Congresso Nacional (BRASIL, 2012).

Em ambos os anos, a deputada Janete Rocha Pietá (PT- SP) foi a proponente da audiência, afirmando que haveria sido consequência das atividades desenvolvidas através do

grupo parlamentar Brasil-Angola e de frentes parlamentares. A iniciativa recebeu forte apoio de outros deputados, como Edson Santos, coordenador do grupo parlamentar Brasil-Angola, de frentes parlamentares e ex-SEPPPIR, cuja manifestação recebe destaque em fragmento logo adiante, e a quem o embaixador angolano atribuiu destaque especial. A perspectiva dessa bancada refletia a ótica romântica dos movimentos sociais, de resgate identitário e da ponte entre o Brasil e o continente pela valorização cultural e social, corroborado pelos discursos de representantes da SEPPPIR e da diplomacia. O deputado Luiz Alberto (PT-BA) lembrou que Angola e Brasil se conectam nas coisas mais sutis, como o caso da capoeira angolana da Bahia, que no país africano é chamada de ‘capoeira da resistência’ (BRASIL, 2012, 2013b).

Nosso povo é muito influenciado pela contribuição africana. Nós somos uma demonstração cabal dessa contribuição da África para a formação do povo brasileiro. Acho que hoje, em outras bases, temos de retomar esse nível de relação, de aproximação do continente africano com o nosso País, no âmbito da cooperação, da parceria, para que o Brasil, naquilo que conseguirmos desenvolver em nosso País, possa contribuir para o desenvolvimento das nações africanas [...] Vejo que na África existem várias Áfricas, não é uma coisa una. Há várias culturas, vários povos que habitam aquela região do mundo. Angola é uma porta de entrada importante para o nosso País, na medida em que há identidade do ponto de vista histórico, do idioma, da cultura (BRASIL, 2012).

Benedita da Silva (PT-RJ), sob respaldo de diplomatas africanos sobre sua militância de destaque, enfatizou que o Brasil possuía um longo histórico de acompanhamento da independência de Angola, bem como de lutas por autonomia e direitos humanos em outros países africanos e que o principal legado contemporâneo da política externa era a tradução desses compromissos em cooperação técnica, transferência de tecnologia, entre outros. Respaldaram essa perspectiva os deputados da oposição Leonardo Gadelha e Marcondes Gadelha (PSC-PB), caracterizando a atuação brasileira como poder brando natural na relação com países lusófonos e africanos. Ao invés de criticarem, saudaram a base governista e as iniciativas do governo no que diz respeito à política africana (BRASIL, 2012).

Em alguns momentos, entretanto, a oposição ensaiou um tom mais aproximado do plenário, quando, por exemplo, Fernando Gabeira (PV-RJ) indagou Celso Amorim em audiência pública, sobre uma suposta incoerência do Brasil em reafirmar apoio ao Tribunal Penal Internacional (TPI) e simultaneamente ao Sudão, cujo presidente, Omar Hassan Ahmad Al-Bashkir, recém havia sido condenado pelo organismo internacional. O deputado não se aprofundou tanto e resgatou na perspectiva pragmática do empresariado algum equilíbrio para a sua ponderação, reconheceu assim os interesses comerciais com o país, principalmente do setor agropecuarista, para dizer que compreendia que o país mantivesse boas relações com o

Sudão. O retorno do chanceler foi que o Brasil defendia a autonomia dos países africanos para solucionar suas crises sem ingerência de antigos atores coloniais, o que não comprometeria o fato de o Brasil ser signatário do TPI, cumprindo certamente com as suas decisões (BRASIL, 2009).

Enquanto nessa audiência a oposição buscava introduzir uma série de arguições sobre a questão do regime ditatorial no Sudão, o PT e a base governista fomentavam uma agenda positiva relacionada ao continente, pedindo maiores esclarecimentos acerca da Conferência de Revisão de Durban, o que não suscitou críticas de outros parlamentares. Em outro momento, a base exaltou a constituição do Parlamento da CPLP, cujo resultado foi a aproximação de alguns legisladores brasileiros do continente. Em manifestação sobre isso, o deputado José Fernando Aparecido de Oliveira (PMDB – MG) relatara um pedido de apoio para a construção de um porto de águas profundas em São Tomé e Príncipe, realizado diretamente a ele durante uma viagem. Tudo isso, entretanto, foram detalhes de uma reunião de prestação de contas do chanceler, na qual predominou a preocupação com a América do Sul, MERCOSUL e relações com os Estados Unidos (BRASIL, 2009).

Em outra oportunidade, a oposição, na figura de Claudio Cajado (DEM-BA) solicitou audiência especial sobre a exportação de serviços de engenharia, para esclarecer polêmicas acerca da geração e impostos e tributos no exterior. Foi central para tal evento a presença de representante do BNDES, Luiz Eduardo de Carvalho Silva, diretor da área internacional, além de profissionais do comércio exterior e consultores. Embora a pauta sugerisse uma certa politização da agenda, não ocorreu debate com deputados logo após a exposição dos convidados e o parlamentar se deu por satisfeito encerrando a atividade. Nessa audiência, a África ganhou um espaço muito importante visto que o representante do BNDES focou em sua experiência mais recente, na cúpula da NEPAD para o desenvolvimento da infraestrutura africana onde foi possível constatar que o banco brasileiro é competitivo em relação às políticas de outras potências para a região, como os Estados Unidos e a China. Mais do que isso, ele enfatizou que o banco “não faz caridade”, mas facilita a exportação de produtos de alto valor agregado brasileiros para o continente (BRASIL, 2014a).

4.3 PRÁTICAS: O RELACIONAMENTO COM O ITAMARATY

De modo a realizar a análise da documentação referente às relações entre o parlamento e o Itamaraty, implementador central da política externa, foram filtrados documentos de acordo

com as seguintes palavras-chave e suas variantes no plural e siglas, quando aplicável: frente parlamentar, grupo parlamentar, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Comissão de Relações Exteriores, Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares. Optou-se por esses termos observando os achados de pesquisa explicitados nas unidades anteriores desse capítulo, de acordo com fontes primárias do Congresso Nacional e revisão sistemática de literatura, obedecendo também o mesmo padrão dos capítulos anteriores.

Na etapa seguinte, foram feitas em simultâneo a leitura e a codificação analítica/descritiva da documentação, igualmente observando os mesmos critérios e preocupações metodológicas que nortearam os capítulos acerca do empresariado e dos movimentos negros (GIBBS, 2009; DELLA PORTA; KEATING, 2008). Após a revisão da codificação realizada ao término da exposição do pesquisador à documentação, restaram os códigos expostos na tabela a seguir, considerando a existência de, no mínimo, três evidências atestadoras da plausibilidade do argumento (GIBBS, 2009) e também conforme resultados da triangulação dos achados documentais com a revisão de literatura sobre a temática. Assim, toma-se, nessa unidade, como prática de política externa a narrativa interpretada a partir dessa análise acerca da conexão entre o Ministério das Relações Exteriores e o Congresso Nacional brasileiro (BRASIL, 2018a).

Quadro 10 – Codificações utilizadas na unidade

Códigos	Classificação
Diplomacia Parlamentar	Analítico-Descritivo
Limites do interesse internacional	Analítico
Percepção polarizada	Analítico
Brasil como liderança do Sul Global	Analítico-Descritivo
Continuidades entre Lula e Dilma	Analítico

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2018a).

Em um primeiro olhar, é notável que em relação às análises dos capítulos anteriores há uma quantidade reduzida de conteúdo de relatos no que tange a interação entre Itamaraty e os referidos atores. Há uma grande diversidade de conteúdo burocrático e protocolar sobre pedidos de agendamento de visitas para representantes dos poderes Executivo e Legislativo de países africanos, interessados em conhecer o Congresso brasileiro⁴, mas que não narram como aconteceram essas experiências. Tal escassez relativa de detalhes leva a algumas reflexões.

⁴ DA SERE PARA CRE SENADO FEDERAL EM 28/05/2013; DA SERE PARA CRE SENADO EM 27/04/2015; DA SERE PARA ASSESSORIA INTERNACIONAL E CERIMONIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 19/11/2014.

Primeiramente, constata-se na prática a ainda tímida interlocução entre o Executivo e o Legislativo brasileiro dentro do espectro da política externa, ainda mais quanto à África. Há também a possibilidade de em comunicações classificadas com maior grau de sigilo - ainda não disponíveis em domínio público - isso tomar outra forma. Em contraponto, através de uma perspectiva mais otimista, as evidências já apresentam indícios de que o parlamento brasileiro está, de fato, no radar dos africanos.

Tal interesse de países da África está relacionado ao perfil de liderança que o Brasil, no período estudado, conseguiu conformar principalmente em relação ao Sul Global. É visível que essa identificação alcança também o Legislativo ao passo em que os africanos reconhecem nesse poder um modelo a ser exportado, em termos institucionais, e para a condução de políticas públicas. Alguns exemplos são observados em relatos como o do embaixador em Cabo Verde, em 2012, quando tomou conhecimento sobre a visita de parlamentares do referido país ao Congresso Nacional brasileiro. Nas palavras dos visitantes, ficaram agendados contatos visando consultorias de modernização da Assembleia Nacional e apoio para a capacitação de corpo técnico da Casa. Além disso, reafirmaram o reconhecimento do Brasil como agente potencial para a promoção do desenvolvimento no continente e manifestaram grande interesse principalmente na Frente Parlamentar Mista para a Igualdade Racial, além em cooperação parlamentar bilateral mais geral e no modelo de Código de Conduta Parlamentar e no Conselho de Ética do Brasil.⁵

Em outra oportunidade, a Embaixada em Luanda reportou o grande impacto das notícias locais sobre as tratativas para um acordo de vistos entre os países. O embaixador de Angola no Brasil, Nelson Cosme, retratou na imprensa que isso seria consequência de uma cooperação prestimosa existente em âmbito parlamentar⁶. Acompanhando a tendência, a África do Sul foi um dos países que, assim como Angola e Cabo Verde, também buscou no parlamento brasileiro suporte para suas questões internas. Em 2008, aconteceram duas visitas diferentes, uma para colher informações sobre como os parlamentares lidavam com a política nacional e legislação de combate às drogas⁷. Por outra ocasião, discutiram igualdade racial, questões de gênero e raízes africanas com a Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial e com o presidente da Câmara. Além disso, dois anos antes, um comitê parlamentar sul-africano já havia

⁵ DA SERE PARA O SENADO FEDERAL EM 10/10/2012.

⁶ DE BRASEMB LUANDA PARA SERE EM 26/12/2012.

⁷ DA SERE PARA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 01/07/2008.

manifestado interesse em conhecer políticas ambientais e parlamentares brasileiros com agendas relacionadas ao meio ambiente e ao turismo⁸.

Esse perfil de liderança contribuiu para desenvolver uma diplomacia parlamentar de alto nível, através da qual o parlamento brasileiro recebeu convites significativos em termos de políticas públicas regionais africanas. Destaca-se o apelo para integrar o Encontro Sub-regional dos PALOP sobre trabalho infantil no continente africano, no qual a senadora Lidice da Mata (PSB-BA), representante da Frente Parlamentar Mista para os Direitos da Criança e Adolescente, apresentou a experiência do poder Legislativo em iniciativas de combate ao trabalho infantil e promoção de direitos⁹. De acordo com relato do Itamaraty, foi visível o interesse dos participantes na atuação brasileira sobre a matéria¹⁰. Em outra oportunidade, a deputada Telma de Souza (PT-SP) participou de reunião sobre AIDS na Assembleia de Moçambique com diversos países africanos. A intervenção da deputada foi muito apreciada e retomada pelo presidente da Assembleia para encerrar a conferência¹¹.

Igualmente, atribuiu-se aos parlamentares brasileiros a responsabilidade por indicar nomes de outros legisladores negros e latino-americanos para participação da Cúpula da União Africana sobre a Diáspora em 2012. Na ocasião, o deputado Luiz Alberto (PT-BA) solicitou sugestões de nomes ao Itamaraty, que consultou casas legislativas de Argentina, México, Uruguai, Chile e Barbados. Desses países, surpreendeu o fato de não haver parlamentares afrodescendentes na Argentina, Chile e México, apenas um negro no Uruguai, enquanto as duas casas legislativas de Barbados seriam compostas quase que em sua totalidade por parlamentares afrodescendentes¹². A sub-representação da diversidade racial é um problema em outros países da região, tanto quanto no Brasil, ainda assim, isso não impediu que aqui acontecesse relativo ativismo. Esse engajamento, contudo, poderia ser ainda maximizado caso a proporção de parlamentares negros refletisse a realidade da sociedade brasileira.

Apesar de razoável engajamento em diplomacia parlamentar com o continente, existiam ainda alguns limites para além da sub-representação racial que precisam ser salientados, é o caso de certo desinteresse ou desinformação no trato internacional entre os legisladores. Em relatório de gestão da Embaixada brasileira em Moçambique para transmissão no Congresso Nacional, a então embaixadora Ligia Maria Scherer destacou que, apesar do relacionamento

⁸ DA SERE PARA COMISSÃO DE TURISMO E DESPORTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 24/02/2006.

⁹ DA SERE PARA BRASEMB PRAIA EM 18/04/2012.

¹⁰ DE BRASEMB PRAIA PARA SERE EM 04/05/2012.

¹¹ DA SERE PARA CÂMARA DOS DEPUTADOS – DEPUTADA TELMA DE SOUZA – EM 03/04/2006.

¹² DA SERE PARA CÂMARA DOS DEPUTADOS – DEPUTADO LUIZ ALBERTO – EM 11/05/2012.

pioneiro e denso entre os dois países, dos vultosos investimentos brasileiros tanto de ordem pública quanto de ordem privada, em matéria parlamentar ainda haveria muito o que melhorar, diante do grande interesse de legisladores moçambicanos em maior intercâmbio, algo pouco correspondido pelos homólogos brasileiros¹³.

Em outra ocasião, a mesma Embaixadora já relatara que a presidente da Comissão de Relações Internacionais da Assembleia da República de Moçambique procurara a representação brasileira no país para pedir intermediação com o Congresso Nacional, haja vista a dificuldade de acesso sem um intermediador¹⁴. Soma-se a essas queixas outra reclamação feita pela SERE à chefia da Assessoria Internacional e Cerimonial da Câmara dos Deputados, pois pela segunda vez no Brasil o presidente da Assembleia Nacional da Costa do Marfim buscava uma data para ser recebido no Congresso, porém sem sucesso¹⁵. Esses exemplos mostram que o Itamaraty seguiu cumprindo papel central para a política externa, ao intermediar relacionamento entre parlamentares quando esses optavam pelo baixo ativismo diante de demanda africana por comunicação.

O limite do interesse internacional resulta em falta de conhecimento dos parlamentares de todas as possibilidades intermésticas para constituir uma rede de relacionamento. Ou, quiçá, cabe dizer que, no mínimo é possível apontar um consequente subaproveitamento dessas possibilidades. Ao receber a presidente da Assembleia Nacional da África do Sul, deputada Maleka Mbete, para estreitar relações, o presidente da Câmara Arlindo Chinaglia (PT-SP) externou sua preocupação quanto à multiplicação de fóruns parlamentares e defendeu a existência de uma só organização internacional que congregasse as casas legislativas e agremiações regionais parlamentares¹⁶. Em contraposição, há uma série de relatos sobre a participação de delegações parlamentares brasileiras¹⁷ nas assembleias da União Interparlamentar (UIP), nas quais o país restringiu o seu engajamento apenas ao Grupo Latino Americano e do Caribe (GRULAC), negligenciando oportunidades de diálogo com a África e outras regiões. Salvo única exceção de relato, quando em 2008 o Brasil articulou dentro do GRULAC o apoio ao candidato da Namíbia para presidência da UIP¹⁸.

¹³ DE BRASEMB MAPUTO PARA SERE EM 16/06/2015.

¹⁴ DA SERE PARA ASSESSORIA INTERNACIONAL E CERIMONIAL DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 14/05/2013.

¹⁵ DA SERE PARA CHEFIA DA ASSESSORIA INTERNACIONAL E CERIMONIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 19/11/2014.

¹⁶ DA SERE PARA BRASEMB PRETÓRIA EM 24/04/2008.

¹⁷ Heterogêneas do ponto de vista partidário-ideológico.

¹⁸ DA SERE PARA SENADO FEDERAL EM 16/05/2007; DA SERE PARA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 18/10/2007; DA SERE PARA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 21/10/2008; DA SERE PARA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 25/04/2011.

Episódio que corrobora quanto às consequências dos limites ao interesse internacional, aconteceu durante a missão diplomática parlamentar chefiada pelo Senador Heráclito Fortes (DEM-PI), em 2008, quando a delegação composta por representantes da coalizão governista e da oposição visitou São Tomé e Príncipe. Recebidos por parlamentares do país, a delegação brasileira sugeriu cooperação para qualificação e modernização do parlamento santomense. Todavia, foram informados pela outra parte que isso já existia, e que dois anos antes a Câmara dos Deputados do Brasil havia enviado missão técnica para implementação de sistema para gravação digital de pronunciamentos em plenário e nas comissões. Também foram lembrados de esforços para integração parlamentar via CPLP¹⁹. Além de tudo, na mesma ocasião o Senador Marconi Perillo (PSDB-GO) sugeriu que cada estado brasileiro estabelecesse relações de ajuda com um país africano, reforçando a perspectiva da coalizão de oposição da África como um continente cheio de mazelas e de uma relação simplesmente de favor da parte brasileira.

Dito isso, cabe salientar que a percepção polarizada entre pragmatismo, romantismo e partidarismo apareceu, porém de maneira sutil e muitas vezes simultaneamente, o que sugere que para uma política externa robusta, essas óticas precisam ser encaradas como interdependentes. Em visita de Nilson Mourão (PT-AC) em 2009, ao Sudão, nota-se que a agenda do parlamentar no país compreendeu ações que transitaram entre todas essas percepções. Sob uma lógica mais romântica, foram discutidas oportunidades de intercâmbio cultural entre os dois países que abrangessem a questão da igualdade racial e o futebol. De uma perspectiva partidária, reconheceu-se, por parte da alta cúpula do governo local, que muitas políticas sociais em progresso no Brasil eram resultantes de um programa muito particular do PT e além de pedir apoio do partido para cooperação técnica e exportação desses programas, convidaram-no para a convenção seguinte do *National Congress Party*, a principal força política do Sudão²⁰. Cabe atentar, entretanto, para a postura do parlamentar visitante, que como representante do PT, não obstante a receptividade, não poupou em indagar sobre o mandado de prisão do TPI contra o Presidente e também visitou zonas críticas de deslocados e de tensão política e civil. Somou-se a essa postura a percepção pragmática, haja vista uma longa avaliação acerca de como o empresariado brasileiro poderia auxiliar tanto no desenvolvimento de infraestrutura, quanto na exportação agropecuária, sem prejudicar os agricultores e pecuaristas locais.

¹⁹ DE BRASEMB SÃO TOMÉ PARA SERE EM 20/05/2008.

²⁰ DA SERE PARA CÂMARA DOS DEPUTADOS – DEPUTADO NILSON MOURÃO – EM 17/09/2009.

Outra amostra de uma perspectiva partidarizada do continente esteve na visita de delegação de 13 membros do PDT à Cidade do Cabo, em 2012, para o XXIV Congresso da Internacional Socialista, que ocorreu pela primeira vez em um país africano²¹. O partido era o representante brasileiro no movimento. Esse tipo de mobilização, salienta o relato, serve para fomentar contatos e uma imagem do Brasil como parceiro para a solidariedade, temática essa abordada naquela edição da conferência. A base disso não deixa de beber também na fonte romântica dos movimentos sociais negros e na conexão entre raça e classe que encontra respaldo nas relações entre esses movimentos e os partidos mais à esquerda no espectro ideológico. Cabe salientar que o PDT esteve muito próximo do MNU através de figuras emblemáticas como Abdias Nascimento, filiado desde a década de 1980, quando se elegeu deputado federal pelo Rio de Janeiro.

Um importante episódio do período que reúne diplomacia parlamentar, perfil de liderança do Brasil no Sul Global e as percepções distintas sobre o continente africano está na já mencionada missão chefiada pelo senador Heráclito Fortes à parte atlântica da África, Angola, Nigéria, Senegal, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Com parlamentares do PT, PSOL, PSDB e DEM, ou seja, tanto da base governista quanto da oposição, visitaram cinco países africanos no intuito de fortalecer vínculos e ampliar o conhecimento do Congresso Nacional sobre a realidade de países prioritários para a política externa do governo Lula da Silva²². Esse tipo de gesto e de interesse é o que amplia o *accountability* do direcionamento estratégico dado pelo Executivo à política externa.

Seguindo essa lógica, os parlamentares puderam ouvir dos nigerianos e de empresários brasileiros sobre a geração de negócios do setor petrolífero a partir do estreitamento de relações entre os dois países. Igualmente, em Dacar conheceram o potencial de mercado para exportação de arroz brasileiro e o interesse senegalês em cooperação técnica nas áreas agrícola, do esporte com a difusão do futebol, e também para geração de energia. Em Angola a delegação visitou as obras de Odebrecht e Andrade Gutierrez e os deputados receberam a associação de empresários e executivos brasileiros no país (AEBRAN), que demandou maior apoio para pequenas e médias empresas interessadas no continente e desburocratização de vistos e operações de exportações. Em Cabo Verde discutiram cooperação para contenção do tráfico de drogas e,

²¹ DA SERE PARA CÂMARA DOS DEPUTADOS – DEPUTADO VIEIRA DA CUNHA – EM 12/09/2012.

²² DA SERE PARA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES DO SENADO FEDERAL EM 16/06/2008; DE BRASEMB ABUJA PARA SERE EM 28/05/2008; DE BRASEMB SÃO TOMÉ PARA SERE EM 20/05/2008; DE BRASEMB LUANDA PARA SERE EM 23/05/2008.

assim como em São Tomé, reafirmaram a capacidade democrática de ambos os países e a importância da cooperação parlamentar nesse contexto.

Mais além, em alguns momentos os parceiros locais buscaram deixar nítido que muitas ações esbarram na morosidade do parlamento brasileiro, que negligencia com certa frequência acordos de cooperação bilaterais a serem aprovados. Como foi o caso do protocolo assinado com a Nigéria em 2005 e que até 2008 estava parado no Congresso Nacional. Os parlamentares brasileiros se prontificaram em agilizar, assim como reagiram sob queixa semelhante em São Tomé²³. Esse tipo de atraso provoca impactos tanto para o Estado, quanto para a elite interessada em se internacionalizar via continente, como fica evidente em relato da Embaixada na Mauritânia²⁴ sobre encontro com representantes das empresas Tramontina e PB Construções. Quando sugerida pelos visitantes a possibilidade de o BNDES oferecer apoio às empresas interessadas no mercado local, o embaixador lembrou que havia primeiro um processo de renegociação da dívida pública em tramitação entre o Ministério da Fazenda e a Comissão de Relações Exteriores no Senado Federal. O representante da construtora então manifestou disposição em conversar com senadores de sua relação pessoal e que eram parte daquela comissão, para eventual remoção de entraves à tramitação e aprovação.

A despeito das percepções e do debate sobre partidização da política externa, há um impacto positivo das relações entre o Brasil e o continente que não é irrefutável. A diplomacia parlamentar é um importante mecanismo para moderar críticas, uma vez que os legisladores se deparam com o *feedback* do ‘outro’, não apenas africano. Em missão parlamentar financiada pela Confederação Nacional das Indústrias à Londres, em 2011, os senadores Cristovam Buarque (PDT-DF), Roberto Requião (PMDB-PR), Ciro Nogueira (PP-PI), Maria de Fátima Bezerra (PT-RN) e os deputados Jorginho Mello (PL-SC), Alex Canziani (PTB-PR) e Antônio Carlos Biffi (PT-MS), ouviram os cumprimentos do presidente da Comissão de Relações Exteriores do Parlamento Britânico, Sr. Richard Ottaway, pela ampliação da presença do país na África.

Para concluir a análise da documentação, assim como nos capítulos anteriores, buscou-se avaliar as possíveis rupturas e continuidades entre os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff que pudessem transparecer nas práticas parlamentares. Entretanto, não foi possível

²³ Não há qualquer menção acerca da entrada em vigor desses acordos na cronologia das relações entre Brasil e Nigéria no site do Itamaraty. Além disso, localizamos notícia de 2018 acerca de discussão sobre acordos bilaterais entre os chanceleres brasileiro e nigeriano, Aloysio Nunes e Geoffrey Onyeama, o que sugere que ainda não há uma conclusão acerca desses acordos. Para mais informações sugere-se a leitura de Brasil (2019a) e EBC (2018).

²⁴ DE BRASEMB NOUAKCHOTT PARA EXTERIORES EM 15/01/2014.

identificar em discursos quaisquer preocupações com retrações ou ênfases em continuidade de projetos por parte do Executivo. Muito possivelmente porque as relações estabelecidas em nível parlamentar, embora muito influenciadas pelo poder de agenda da Presidência da República e da chancelaria, são tomadas em outra lógica, a dos períodos de legislaturas. De toda forma, notou-se ao longo do período estudado uma continuidade de visitas, pedidos de informação e na interação interparlamentar capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores, apesar das limitações que a literatura já esperava.

4.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

É claro que há uma série de instrumentos institucionais que concedem ao poder Legislativo a capacidade de acompanhar e intervir na política externa brasileira antes, durante e após a tomada de decisão do Executivo. Além das Comissões específicas de Relações Exteriores e Defesa do Senado e da Câmara dos Deputados, os parlamentares possuem ao seu alcance plataformas que os permitem ações em plano individual ou partidário, através da coalizão governo ou oposição, ou ainda por meio das Frentes e Grupos parlamentares, criados com propósitos específicos ou por preocupações com a internacionalização das casas a partir da inserção de atores internos e externos ao Legislativo. Ainda assim, a literatura de Ciência Política brasileira já abordou amplamente a dificuldade em identificar uma atuação mais assertiva por parte das casas, por desinteresse dos parlamentares ou pela força da agenda Executiva, que acaba prevalecendo diante de outras pautas.

O que ocorre, de acordo com os autores, é que essa atuação se dá apenas em períodos que carecem de maior vigilância diante de instabilidades ou em caso de emergências. Entretanto, quanto à política externa para o continente africano, identificou-se que há, de fato, interesses de maneira contínua, para além de alarmes, através de interações com e via Itamaraty e também por meio de Frentes e Grupos Parlamentares. Para além disso, o debate no parlamento sobre a África sugere certa disputa ideológica. Esse embate, contudo, poderia reunir mais representatividade da população negra – sub-representada no parlamento - e da sociedade como um todo, haja vista a carência de uma política externa com maiores contornos de política pública, formulada sob ambiente de plena democracia. Essa deficiência, entretanto, não foi impeditiva para que o parlamento do Brasil assumisse um papel importante por meio da diplomacia parlamentar, com um viés de liderança no Sul Global, perante parceiros africanos,

servindo de referência em termos de experiência institucional e na condução de políticas públicas.

Sobre a percepção da base governista, sobretudo dos partidos de esquerda e conseqüentemente do PT, esses seguiram preocupados em manter a coerência com a agenda do Executivo, mas também em defender a percepção dos movimentos negros contemporaneamente relacionados a esse espectro ideológico. Não é por acaso que há forte engajamento de deputados do partido da Presidência e da base em interações com o Itamaraty, tanto para receber contatos internacionais, quanto para ir até o continente. Por outro lado, a oposição aparece associada à uma percepção dúbia acerca da África, enquanto produzindo em plenário um discurso generalista sobre o continente como um lugar de ditaduras e de associação da cooperação sul-sul à mera caridade. Quando nas comissões, todavia, esse grupo silenciou ou se aproximou moderadamente do governo perante o predomínio da perspectiva romântica dos movimentos e da ótica partidária do partido no poder.

Essa postura opositora nos orienta para algumas ponderações. Primeiramente, acerca da obsolescência da percepção da África como continente de mazelas, o que não possui o necessário respaldo de atores sociais domésticos ou do plano internacional. Sob contexto externo, não há como justificar que relacionar-se com a África era fazer caridade simplesmente, em um momento em que os emergentes estabelecem relações horizontais nesse espaço, conexões essas responsáveis por benefícios mútuos, enquanto o Brasil possuía oportunidade de se colocar como liderança do Sul Global. Em plano doméstico, não é possível ir adiante com um discurso que não encontra apoio no empresariado e tampouco na sociedade organizada através de movimentos sociais. Diante disso, a moderação nas comissões especializadas e na prática podem ser resultado de uma pressão desses grupos para que não prevaleçam os esforços pela construção de uma narrativa de massas, que acontece em plenário. Fortalece-se assim a ideia de que a crítica é um discurso voltado para a grande massa acrítica doméstica.

Ademais, é evidente, as deficiências do enquadramento da política externa de maneira mais responsiva aos anseios da sociedade. Prova disso é a dificuldade de legisladores relacionados à oposição, e mesmo da base governista, em contabilizar de maneira coerente princípios constitucionais que regem as relações internacionais, principalmente o respeito à autodeterminação dos povos, não-intervenção e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Se o interesse é criar um discurso para massas, a negligência constitucional se mostra, no mínimo, preocupantemente antidemocrática haja vista não apenas a Constituição,

mas também o potencial e o impacto positivo gerado pelo relacionamento entre o Brasil e o continente africano em termos comerciais, políticos e identitários.

Sobre rupturas e continuidades entre Lula e Dilma, tinha-se em mente, *a priori*, que com a crise política dos últimos anos de gestão do PT, o discurso de ideologização acerca do continente africano poderia ter se agravado, o que não foi possível constatar. Pode-se sugerir com isso que as relações com a África não mobilizaram o legislativo de forma significativa, como já é natural da política externa, contabilizando também a questão da sub-representação negra, e mais importante, expondo os limites do discurso para massas acerca do continente. Por outro lado, sugere-se também que mesmo diante da crise, atores interessados tiveram peso suficiente para garantir que a discussão técnica e não o discurso para massas prevalecesse nas instâncias mais especializadas do debate parlamentar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta elementar dessa dissertação foi abrir a caixa-preta de política externa brasileira para África, nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003 – 2016), nos quais aconteceu um fortalecimento desse eixo de relações exteriores. Entendeu-se que tal aprofundamento foi resultado de um período em que a África foi vista como opção hegemônica entre setores estratégicos da sociedade em estreita aproximação com o núcleo decisório, em particular os aqui abordados, movimentos sociais negros e empresariado. Ambos foram importantes atores da denominada Frente Neodesenvolvimentista, uma coalizão a favor de um projeto de desenvolvimento nacional, composta também pelo operariado urbano e campesinato, uma massa marginal de desempregados, subempregados, autônomos, camponeses em situação de penúria.

Trabalhou-se a partir de uma abordagem Construtivista de Relações Internacionais, mais aproximada do interpretativismo. Tal escolha teórica resultou em implicações práticas para o desenvolvimento da pesquisa. Através de uma subdivisão das unidades do trabalho entre atores, aspectos ideacionais, interesses e, por fim, as práticas. Ficou explícito o reflexo das concepções ideacionais desses atores em seu relacionamento com o Itamaraty, comprovando sua influência e interesse nas relações entre o Brasil e o continente africano. Essa conclusão encontra coerência no construtivismo mediativista, ou reflexivista, uma vez que corrobora com a tese de que ideias afetam a realidade e que essa é constituída pela multiplicidade de interpretações. Em outras palavras, a realidade social vem da atribuição de sentidos, significados e funções por parte de cada grupo.

Dessa reflexão teórica, resultou a identificação de múltiplas percepções acerca do continente africano, e que combinadas estavam presentes na atuação do Itamaraty em proximidade com componentes da Frente: a romântica, a pragmática e a da partidarização. Reconhece-se aqui a extensão geográfica do continente e sua diversidade de culturas, realidades econômicas e sociais, o que impede, a partir de uma base antropológica, geopolítica ou geoeconômica de nomear a África como algo homogêneo ou generalista. O que se propôs a dizer nesse trabalho, todavia, é que “África” corresponde a um entendimento particular de cada um.

A “África” dos movimentos sociais é uma identidade ampla e acolhedora, idealizada, é a expectativa romântica em relação ao outro, o resgate da história que foi esquecida pela forma como pouco se problematiza as consequências da escravidão no Brasil. A “África” do empresariado é percebida a partir de uma perspectiva pragmática em termos econômicos e em

busca de inserção na globalização, é regionalizada de acordo com a parte do continente que se mostra mais favorável de acordo com o setor de produtos ou serviços. A “África” da produção legislativa é resultado de um embate ideológico entre o governo e a oposição em articulação com os interesses do empresariado e dos movimentos sociais.

A percepção romântica dos movimentos sociais negros trouxe para a política externa do período um resgate identitário das matrizes afro-brasileiras, colocando em um patamar institucional e interméstico uma discussão sobre racismo e sobre a incoerência da afirmação da identidade do Brasil como resultante de uma democracia racial. Isso transcendeu as relações entre Brasil e a África, passou para as esferas multilaterais nas quais o país se destacou pelo seu ativismo doméstico e internacional. Nesses espaços, a diplomacia brasileira se fez notar pela capacidade de implementação de políticas públicas após a Conferência da ONU em Durban Contra o Racismo (2001) e pela forte iniciativa em engajar, sob sua liderança, outros países em plano regional e global para a Conferência de Revisão em 2009.

Olhar pelo romantismo foi essencial para entender que ir para África não era caso de ajuda humanitária ou simplesmente uma relação assimétrica de poder. Mas sim, era o caso de resgatar uma parte da história brasileira e que muito se tinha de elementos culturais compartilhados com o outro lado do Atlântico. Assim, o Brasil foi capaz de apresentar para os parceiros do continente um cativante portfólio de *soft power* da segunda maior população negra do mundo. Esse poder estava traduzido em ações em favor da igualdade racial em plano doméstico, devido a uma preocupação verdadeira em ultrapassar e melhor problematizar as heranças negativas da escravidão. Foi o tempo e o lugar de pensar um novo papel para o Negro no projeto de país. Se os emergentes ganharam relevância entre os africanos pela sua capacidade de oferecer um relacionamento horizontal, em contraposição ao neocolonialismo, essa interpretação de bases românticas ajudou a constituir essa concepção de parceria no caso brasileiro.

Ficou evidente também, quando se tratou dos movimentos negros que a relação desse grupo com o PT desde a fundação do partido em 1980, foi de uma postura crítica, mais à esquerda e muitas vezes de manifestada insatisfação, embora em alguns períodos prevalecesse a conciliação. É nítido na análise aqui realizada que as referidas gestões foram um momento de bom relacionamento entre ambas as partes, a SEPPIR sendo o principal símbolo disso. A não identificação de críticas no recorte de fontes primárias analisadas, tal qual havia ocorrido em momentos anteriores, não deve sinalizar que essas não existiram e sugere uma continuidade para a agenda de pesquisa. Afinal, tratando-se de uma percepção romântica, fica subentendido

que há um tipo ideal de relacionamento almejado e que é comprometido, como ficou claro no decorrer do primeiro capítulo, pela contraposição representada pela perspectiva do empresariado.

Reconhecer a ótica pragmática do empresariado, igualmente presente na política externa do período, parece uma ação contraditória quando colocada face ao romantismo dos movimentos negros. Coexistiram, entretanto, ambas as percepções um tanto distintas. Olhar para o continente africano para esse outro grupo era constatar ali um caminho de inserção na dinâmica de globalização, diante do potencial mercadológico de muitos países ali localizados e da tendência dos emergentes em disfrutar de tal demanda por produtos e serviços, além da margem para investimentos em infraestrutura. O governo, através do BNDES, promoveu uma série de incentivos principalmente para as grandes empresas irem para o continente, o que motivou os empresários de médio e pequeno porte a pleitearem iguais incentivos.

Os think tanks deixaram clara a importância, para a elite econômica, que o governo permanecesse como fomentador dessa estratégia de projeção do setor privado, porque não havia qualquer tipo de interesse desses atores em financiar, por livre e espontânea vontade, qualquer tipo de desbravamento comercial da África, aparentando certo preconceito e desatualização contraditória, haja vista a falta de atenção à tendência de ebulição dos mercados do continente. Cabe frisar que a atuação do governo como incentivador empresarial não era de toda uma novidade, havendo, já em meados de 1970, uma série de programas de promoção às exportações para África por parte de empresas nacionais e estrangeiras instaladas no Brasil. No entanto, conforme a crise do modelo econômico vigente à época, isso se perdeu, restando poucos representantes privados brasileiros no continente, a Odebrecht foi uma das exceções.

A contradição que representa a coexistência de ambas as perspectivas acima mencionadas não é simplesmente uma questão particular dos governos aqui estudados. É uma contradição inerente à sociedade brasileira e quiçá a principal diante da nossa fundamentação como povo e como projeto de país concebido, ainda durante o Brasil império, pela elite econômica que até hoje mantém sua posição privilegiada. Involuntariamente, quando tratamos de política externa estamos falando de exportar mais do que uma certa imagem propagandista da nossa identidade, anexamos nossas mazelas à nossa estratégia de projeção internacional, mesmo de modo não intencional. Na política africana isso fica latente em falas preconceituosas de representantes de empresas brasileiras no continente, que muito se assemelham à forma de tratar o negro e o pobre como subalternos no Brasil, como Florestan Fernandes e Roger Bastide descreveram na década de 1950 em estudo atemporal.

Em suma, o empresariado foi a face competitiva da política externa brasileira, perante os demais emergentes atuando no continente. O setor privado brasileiro expandiu amplamente seus negócios pelo território africano, em consonância com a expansão da malha diplomática responsável pelo suporte burocrático para a atuação privada fora do Brasil. Essa elite foi importante em termos de atribuir visibilidade às capacidades econômicas do país, perante seus novos parceiros estatais e não estatais. Ainda, foram os representantes desse grupo que se comprometeram o mínimo possível com os princípios de simetria e solidariedade da cooperação sul-sul, embora tenham sido influenciados positivamente pela atuação em nível de Estado. Não se comprometeram porque não vislumbraram a África como parte de sua identidade cultural, mas sim a partir de seu lugar como elite ainda patriarcal, munidos de suas reminiscências coloniais. Dito isso, uma importante contribuição desse trabalho é reconhecer a articulação entre classe e raça dentro da Frente Neodesenvolvimentista e seus transbordamentos para uma questão identitária, que aflora diante das percepções distintas acerca da importância da África para o Brasil.

No último capítulo, cumprindo o propósito de abrir em parte a caixa-preta, tratou-se da conexão entre o Legislativo brasileiro e política externa. Discussão amplamente difundida na literatura de APE no Brasil, mas carente de maiores esforços acerca da temática África. Constatou-se que há uma série de instrumentos institucionais que concedem ao poder Legislativo a capacidade de acompanhar e intervir na política externa antes, durante e depois do processo de formulação e decisão por parte do Executivo. Entretanto, prevalece um perfil de limitado ativismo dos parlamentares. Falar de África em uma plataforma na qual os negros seguem sub-representados, coloca desafios além dos previstos pela literatura que relaciona PEB e produção legislativa em termos mais gerais.

Ainda assim, foi possível notar que há um predomínio do Executivo, consequentemente do PT, impondo agenda para o parlamento. Legisladores à esquerda do espectro ideológico e da base governista se sobressaem, destacando uma pauta de igualdade racial e valorização da África muito próximas dos movimentos negros contemporâneos. Por outro lado, a oposição retrata um continente repleto de mazelas políticas, econômicas e sociais que contrastam de forma significativa. A consequência dessa divergência, por um lado, é a crítica feita pela oposição de suposta partidização da política externa. Uma confusão pouco democrática, que negligencia a natureza de política pública da política externa. Ou seja, se omite que qualquer política externa é originária não apenas dos interesses basilares do Estado, mas também parte da agenda política do partido que está no poder, como qualquer outra.

A oposição encontra limites a esse discurso crítico, conforme sai do plenário das casas para as comissões especializadas e para a diplomacia parlamentar. Há importantes atores sociais interessados no relacionamento com o continente, principalmente a elite econômica, para os quais não é conveniente que um discurso negativo de mobilização de massa acrítica se propague por canais que denotam maior especialização. Então, embora seja possível dizer que o tom se mantenha mais cordial quanto à polarização nas comissões e na diplomacia de fato, a tese da partidarização/ideologização/politização da política externa africana é anacrônica, ao assumir de maneira generalista a África como um espaço de pobreza e de ditaduras. Desconsideram assim uma tendência de projeção dos países emergentes, demanda de mercado do empresariado e princípios constitucionais que devem reger as relações internacionais, como a autodeterminação dos povos, não-intervenção e cooperação entre povos para o progresso da humanidade.

A metodologia utilizada nessa pesquisa consistiu em leitura e análise qualitativa de conteúdo principalmente de mais de 500 comunicações diplomáticas do período (2003-2016), trianguladas com a revisão sistemática da literatura e outras fontes primárias, como foi no caso das transcrições de audiências públicas da CREDN, dados de expansão de malha diplomática e de internacionalização de empresas. A triangulação se mostrou de suma importância, de modo a trazer plausibilidade e coerência ao argumento aqui sustentado. Com o devido rigor científico-interpretativista aplicado e todas as ponderações realizadas no decorrer da pesquisa, cabe ressaltar que a centralidade das comunicações diplomáticas para esse trabalho resulta em uma implicação metodológica: o Itamaraty é tomado como ator central e principal articulador de política externa perante ambos os planos, externo e doméstico.

Essa predominância do Itamaraty é um dos pressupostos dessa pesquisa, que entende ser a operacionalização da política externa fortemente influenciada pelo ministério. Isso, todavia, não significa negar que ele necessite de um suporte significativo de outras agências estatais e atores sociais. Ao contrário, espera-se aqui ter contribuído para mostrar um ministério sujeito aos múltiplos estímulos da sociedade e incapaz de agir de maneira insulada, por mais que exista uma certa cultura organizacional que fomente o entendimento de si como relativamente insulado, por ser composto por uma elite, por ser detentor de um conhecimento sobre o trato internacional de forma diferenciada. Em um contexto de globalização e de interdependência em tantos níveis, o Itamaraty trabalha imerso em uma teia de conexões entre atores, cujo resultado é a política externa.

Acompanhar a tendência da literatura em tratar o período estudado em termos de retração ou continuidade entre as gestões de Lula da Silva e Dilma Rousseff foi um desafio. Ficou perceptível que não é possível chegar a uma conclusão única. Para o empresariado o governo Rousseff suscitou preocupação acerca dos rumos da política africana, quando os níveis do orçamento para cooperação sul-sul sofreram redução. Essa era uma base argumentativa importante para beneficiá-los, uma vez incapazes de concorrer em médio e longo prazo com os vultosos indicadores de Índia e China. Ainda assim, ocorreram importantes feitos, como o perdão da dívida de países africanos em 2013 e a ampliação da presença física e financeira do BNDES no continente.

Para os movimentos negros a continuidade se mostrou mais evidente até a crise política que começou a se instalar às margens da eleição de 2014. Como resposta, Dilma Rousseff precisou enxugar em 2015 os ministérios, a SEPPIR acabou se fundindo com outras agendas e se tornou o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Embora com responsabilidades mais abrangentes, Nilma Lino, até então gestora da SEPPIR, seguiu comandando a pasta. Além disso, o discurso e as missões da pasta ao continente africano mostram coerência mesmo com a transição entre dois perfis Executivos entendidos pela literatura como tão diferentes, o de Lula e o de Dilma. Em 2015 as Nações Unidas inauguraram a Década da ONU para os afrodescendentes (2015-2024), e mesmo durante o agravamento da crise política doméstica, o Brasil promoveu atividades de alto nível.

A política externa para África como objeto de pesquisa não foi esgotada nesse trabalho, que buscou fomentar as bases para um debate mais consistente sobre as relações contemporâneas do Brasil com o continente. Como continuidade da agenda de pesquisa, sugere-se que há muito o que se discutir em termos de África, a partir da relação entre racismo e a representação da identidade brasileira via política externa. É possível partir dos indícios, no período estudado, de um ajuste discursivo no Itamaraty, que passa a tratar a tese de democracia racial como uma afirmação ultrapassada e equivocada, embora não hesite em fomentar uma perspectiva excessivamente otimista de que a desigualdade racial seria um passado já distante. Isso precisa ser entendido como um ajuste moderado, resultante de um equilíbrio entre o antigo argumento de democracia racial capitaneado pelo ministério e muito criticado desde a década de 1970 pelo movimento negro. Além disso, diante da amplitude da temática aqui abordada, estudos mais detalhados sobre os atores aqui explicitados podem contemplar a disciplina de análise de política externa brasileira com maior riqueza de informações e avaliações.

REFERÊNCIAS

ABELSON, Donald. **A capitol idea: think tanks and US foreign policy**. Toronto: McGill-Queen's University Press, 2006.

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, v. 47, n. 1999, p. 201-246, 1999.

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar Araujo. **Movimento negro e “democracia racial” no Brasil: entrevistas com lideranças do movimento negro**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: www.cpdoc.fgv.br. Acesso em: 29 out. 2019.

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar Araújo. Qual África? Significados da África para o movimento negro no Brasil. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 25–56, 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.

AMIN, Samir. **A implosão do capitalismo contemporâneo: outono do capitalismo, primavera dos povos?** Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2018.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva**. Benvirá, 2015.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. São Paulo, FGV Editora, 2006.

AMORIM NETO, Octavio. A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia. **Relações Internacionais (R: I)**, Lisboa, n. 52, p. 43-54, 2016.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, 2012.

BARBIERI, Renato; LEONARDI, Victor. **Filme Atlântico Negro: Na Rota dos Orixás**. 1998, Brasil.

BAIROS, Luiza. Editorial do Dossiê: III CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA O RACISMO. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 169–170, 2002.

BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics: An introduction to international relations**. 2nd ed. Oxford University Press, Oxford, 2001.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Guia de negócios do Departamento de Promoção Comercial do MRE**. Brasília, 2012.

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

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, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300004&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 30 out. 2019.

BOITO JUNIOR, Armando. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Revista Lumen**, São Paulo, v. 2, n. 3, 2017.

BORGES, Pedro. **Luiza Bairros, uma referência que fica**. 2016. Disponível em: <https://www.almapreta.com/editorias/realidade/luiza-bairros-uma-referencia-que-fica>. Acesso em: 1 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Dados Abertos da Câmara dos Deputados**: Listagem e busca de deputados segundo critérios. 2019a. Disponível em: <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html>. Acesso em: 01 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Frentes e grupos parlamentares**. 2019b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/frentes-e-grupos-parlamentares>. Acesso em: 01 dez. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sessão 165.1.53.O**: Pronunciamento do Sr. Antônio Carlos Pannunzio (PSDB-SP). 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Debate sobre a política externa brasileira em 13/05/2009. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional**. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Texto com Redação Final, 2009.

BRASIL. Senado Federal. **Pronunciamento de Arthur Virgílio (PSDB-AM) em 16/03/2010**. 2010. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/383429. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública para debate acerca dos 10 anos dos acordos de paz em Angola em 04/04/2012**. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Versão para registro histórico, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sessão 156.3.54.O**: Posicionamento contrário à política externa adotada pelo Governo brasileiro em relação a países da América Latina e da África –

Pronunciamento do Sr. Édio Lopes (PMDB-RR). 2013a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato público de celebração do Dia da Paz em Angola e comemoração do 11º aniversário do Acordo de Paz entre as forças governamentais daquele país e a União Nacional para a Independência Total de Angola – UNITA em 04/04/2013. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional**. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Versão para Registro histórico, 2013b.

BRASIL. Senado Federal. **Pronunciamento de Aloysio Nunes Ferreira (Bloco/PSDB-SP) em 05/08/2013**. 2013c. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/401550. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública para debate acerca da exposição de serviços de engenharia no Brasil em 02/07/2014**. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Versão para registro histórico, 2014a.

BRASIL. Senado Federal. **Pronunciamento de Jarbas Vasconcelos (Bloco Maioria/PMDB-PE) de comunicação inadiável em 03/06/2014**. 2014b. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/407881 Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Pronunciamento de Ronaldo Caiado, líder do Bloco Oposição/DEM, em 19/03/2015**. 2015a. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/411424 Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento 695 de 2015 apresentado em 23/04/2015**. Comissão Parlamentar de Inquérito da Petrobras. 2015b.

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. **A representação do negro e a luta contra o racismo**. Brasília, 15 out. 2018b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/546214-a-representacao-dos-negros-e-a-luta-contra-o-racismo/>. Acesso em: nov. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República Federal da Nigéria**. 2019a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5602-republica-federal-da-nigeria>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, **Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI)**. 2019b. Disponível em: www.mda.gov.br/sitemda/mais-alimentos-internacional. Acesso em: 02 out. 2019.

BURGES, Sean W. Brazil as a bridge between old and new powers? **International Affairs**, Oxford, v. 89, n. 3, p. 577-594, 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2013.

CARRILHO, S. *et al.* **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana - Parceria para o desenvolvimento**. Washington DC: Brasília: Banco Mundial: IPEA, 2011.

CARLSNAES, Walter. The agency-structure problem in foreign policy analysis. **International studies quarterly**, Oxford, v. 36, n. 3, p. 245-270, 1992.

CARNEIRO, Sueli. A batalha de Durban. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 209-214, 2002.

CASARÕES, Guilherme; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; LOPES, Dawisson. 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**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. v. 1, cap. 09.

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.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>. Acesso em: 02 out. 2019.

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

COELHO, Alexandre R. A Importância da Geopolítica Econômica na Relação entre o Brasil e a África? Um Estudo Comparativo da Política Externa desde os Governos Militares até o Governo Temer. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 60., 2017, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: PUC/MG 2017.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/viewFile/47628/30012>. Acesso em: 02 out. 2019.

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

COSTA FILHO, José J. G. da. 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, v. 4, n. 7, p. 79-122, jan./jun. 2018.

DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. **Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 80, p. 169-184, 2012.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Editora da Universidade Federal de São Paulo, 2013.

RODRIGUES, Alexandre. Chanceleres do Brasil e Nigéria se reúnem para tratar de cooperação. **AgênciaBrasil**, Brasília, 12 jun. 2018. Internacional. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/2018-06/chanceleres-do-brasil-e-nigeria-se-reunem-para-tratar-de-cooperacao>. Acesso em: 02 out. 2019.

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

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 int.**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, junho de 2012.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL - FDC. **Ranking, F. D. C. das multinacionais brasileiras. Gestão do Conhecimento na Internacionalização**. Belo Horizonte: Fundação Dom Cabral, 2017.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL - FDC. **RANKING, F. D. C. das multinacionais brasileiras (2016)**. Belo Horizonte: Fundação Dom Cabral, 2016.

FELIU, Pedro; AMORIM, C. National Congress and MERCOSUR: the approval of Venezuela's entrance. **Meridiano 47-Journal of Global Studies**, Brasília, v. 12, n. 125, p. 11-17, 2011.

FERNANDES, Florestan. **Significado do protesto negro**. São Paulo: Expressão Popular, 2017.

FERNANDES, Florestan; BASTIDE, Roger. **Branços e Negros em São Paulo**. 4. ed. São Paulo: Global, 2008.

FERNANDES, Florestan. **A Integração do Negro na Sociedade**. Rio de Janeiro: Globo, 2008.

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%0A>Como. Acesso em: 30 out. 2019.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, v. 44, p. 81-106, 1998.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e senzala**. Lisboa: Livros do Brasil, 1957.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos**. Rio de Janeiro: Record, 1990.

GAITAN, Flavio; BOSCHI, Renato. Elites, coalizões e Desenvolvimentos. Análise sobre a trajetória recente do Brasil. **Desenvolvimento em Debate**. Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ, p. 29, 2016.

GENOÍNO, José. O fracasso da revisão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 jun. 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/6/02/painel/1.html>. Acesso em: 1 nov. 2019.

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

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Formações nacionais de classe e raça. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 161-182, 2013.

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

HIRST, Monica. Prefácio. *In*: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos. (org.). **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2012. P. 9-13.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, Oxford, v. 39, n. 2, p. 209-238, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2014-2016. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181219_cobradi_2014-2016.pdf. Acesso em: 02 jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6874&Itemid=343. Acesso em: 02 jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19070&Itemid=343. Acesso em: 02 jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Brazilian Cooperation for International Development 2011-2013**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30412&Itemid=424. Acesso em: 02 jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2014-2016**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/1101>. Acesso em: 02 jun. 2019.

IZUMI, Mauricio Yoshida. Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 1, p. 91-138, Mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000100091&lng=en&nrm=iso. 02 dez. 2019.

LARKIN, Elisa. O genocídio no terceiro milênio (pós-fácio). *In*: NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: Processo de um racismo mascarado**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva/IPEAFRO, 2016. 209-208

LULA DA SILVA, Luiz I. Carta ao povo brasileiro. **Folha de São Paulo**, v. 24, dia mês 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 02 mar. 2019.

LUSA: **Crise tirou emprego a 100.000 angolanos desde finais de 2014**. Luanda, Angola, 01 maio 2018. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/crise-tirou-emprego-a-100000-angolanos-desde-finais-de-2014---sindicatos-9297210.html>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**. São Paulo: Humanitas/Edusp/Fapesp, 2007.

MCGANN, James G. **2018 global go to think tank index report**. Pennsylvania: University Of Pennsylvania, 2019.

MCGANN, James G. **2017 global go to think tank index report**. Pennsylvania: University Of Pennsylvania, 2018.

MEIRA PENNA, José. **Política Externa, Segurança e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Livraria Agir, 1967.

SILVA, Alexandra de Mello. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 139-158, 1998.

MIGUEL, Luis Felipe. Os partidos brasileiros e o eixo “esquerda-direita”. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. Campinas: Unesp, 2010. p. 31-40.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina. Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’. **International Affairs**, Oxford, 93: 3 585–605, 2017.

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 *et al.* **Atlas de Política Externa Brasileiro**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2015.

MIRANDA, Samir Perrone de; RIBEIRO, Camille Amorim L. América do Sul na política externa de Dilma Rousseff: Continuidades e Rupturas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1. 2015, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO - MNU. **Quem somos**. 2019. Disponível em: <https://mnu.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 30 out. 2019.

MUNANGA, Kabengele. **Negritude: usos e sentidos**. 3. ed. São Paulo: Autêntica, 2015.

MUNANGA, Kabengele. Passado e presente nas relações África-Brasil. In: JORGE, Nedilson (org.). **História da África e Relações com o Brasil**. Brasília-DF : FUNAG, 2018. p. 453-489.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva/IPEAFRO, 2016.

NASCIMENTO, Abdias. **O Quilombismo: documentos de uma militância pan-africanista**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

OLIVEIRA, Amâncio de. **Legislativo e política externa: das inconveniências da abdicação**. São Paulo, Working papers v.3, 2003.

OLIVEIRA, Amâncio de; PFEIFER, Alberto. Empresários e política externa brasileira. In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani. (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. Política Africana do Brasil: Mudança entre Lula e Dilma? **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 29, n. 6, p.29-47, abr./maio 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/51761>. Acesso em: 10 out. 2018.

OLIVEIRA, M. F. de. **Política externa brasileira e elites econômicas na era democrática (1985-2010)** Brasília: FUNAG, 2013. (Relações Internacionais: olhares cruzados).

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Eleições, partidos políticos e política externa

no Brasil. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 1, p. 144-185, 2010.

PEREIRA, Amilcar Araujo. **O “Atlântico Negro” e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007. (Perseu: História, Memória e Política).

PINHEIRO, Leticia.; MILANI, Carlos. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT. 7º Encontro Setorial Nacional de Combate ao Racismo. In: SONCINI, Luana; CESAR, Rodrigo; NADOTTI, Vanessa Xavier (org.). **O PT e o combate ao Racismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 199-271.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RATTS, Alex; RIOS, Flavia. **Lélia Gonzalez**. São Paulo: Selo Negro, 2014.

RENZIO, Paolo *et al.* **O Brasil e a cooperação Sul-Sul: como responder aos desafios correntes**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2013a. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5992/doc/1619030609.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

RENZIO, Paolo *et al.* **Solidarity Among Brothers? Brazil in Africa: trade, investment and cooperation**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2013b. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6417/doc/1779009373.pdf> Acesso em: 02 jun. 2018.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

RIBEIRO, Matilde. **Institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil, percursos e estratégias: 1986 a 2010**. 2013. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso proferido pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate de Alto Nível da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) – Nova York, 24 de setembro de 2014**. 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/5829-discurso-proferido-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu-nova-york-24-de-setembro-de-2014>. Acesso em: 01 de dezembro de 2018.

SABOIA, Gilberto Vergne; PORTO, Alexandre José Vidal. **A Conferência Mundial de Durban e o Brasil**. Brasília, 2001. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/NovaDelhi/pt-br/file/dh-03.pdf>.

SANTANA, Ivo de. Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 113-

137, 2003.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, n. 44, p. 25-35, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n44/n44a03.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2018.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A África no Século XXI**: um ensaio acadêmico. Brasília: FUNAG, 2015.

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**. 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/secretario-geral-das-relacoes-exteriores-discursos/6150-discurso-proferido-pelo-senhor-secretario-geral-das-relacoes-exteriores-embaixador-eduardo-dos-santos-em-cerimonia-da-seppir-balanco-de-gestao-2011-2014-brasilia-3-de-dezembro-de-2014>. Acesso em: 02 dez. 2019.

SANTIAGO, Rodrigo. Ideologia explica tudo? O embate no legislativo brasileiro em matérias de política externa. **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 223-258, 2018.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SILBERFELD, Jean-Claude E. Brasil-África: a ótica dos empresários brasileiros. **CEBRI Artigos**, Rio de Janeiro, ano 8, v. 2, 2013. Disponível em: http://midias.cebri.org/arquivo/BrAfrica_OticaEmpresarios.pdf. Acesso em: 03 jun. 2018.

SINGER, André. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). Cidade: Companhia das Letras, 2018.

SILVA, André Luiz Reis da. **As transformações da política externa brasileira no governo Dilma Rousseff**: Identificando condicionantes e prioridades regionais e globais. Barcelona: Latin American Studies Association – LASA, 2018.

SILVA, André Luiz Reis da; PÉREZ, José O. Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Perspectives**, Califórnia, v. 46, n. 4, p. 169-185, 2019.

SILVA, André Luiz Reis da; SPOHR, Alexandre Piffero. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais (R: I)**, Lisboa, n. 50, p. 123-140, 2016.

SMITH, James. **The Idea Brokers**: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite. New York: Free Press, 1991.

SOARES, Claudete Gomes. A radicalização da democracia e a questão racial. **Revista Perseu**, [s. l.], v. 5, n. 6, 2011. Disponível em: <http://revistaperseu.fpabramo.org.br/index.php/revista-perseu/article/view/208>

LIMA, Maria Regina Soares de; Instituições democráticas e política exterior. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, São Paulo, v. 52, p. 121-149, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de; DUARTE, Rubens. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula. **Observador On-Line**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 1-24, 2013.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

STOLTE, Christina. **Brazil's South-South Cooperation with Africa 2003-2013**: a decade of Brazilian outreach towards its Atlantic neighborhood. Disponível em: <http://midias.cebri.org/arquivo/ArtigoBrazilAfrica.pdf> Acesso em: 02 jun. 2018.

TINASTI, Khalid. **Brazil and francophone Africa**: Opportunities and challenges. Rio de Janeiro, RJ: BRICS Policy Center e Instituto Igarapé, 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/12/1229313466.pdf> acesso em: 02 jun. 2018.

VISENTINI, P. G. F. A África e as potências emergentes: Nova partilha ou Cooperação Sul-Sul? Porto Alegre: **Leitura XXI/CEBRAFRICA-UFRGS**, 2013.

WENDT, Alexander E. The agent-structure problem in international relations theory. **International organization**, Cambridge, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

ZANINI, Fabio. **Euforia e Fracasso do Brasil Grande**: política externa e multinacionais brasileiras da Era Lula. São Paulo: Contexto, 2017.

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **Africa**: The politics of independence and unity. Nebraska: University of Nebraska Press, 2005.