MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A POLÍTICA EXTERNA AFIRMATIVA DO BRASIL: MOVIMENTO NEGRO, ESTADO E POLÍTICA EXTERNA AFRICANA EM GEISEL E LULA

BRUNA RIBEIRO TROITINHO

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da UFSM e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma Universidade.

Pós-graduanda vinculada ao Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP), UFSM/CNPq.

IGOR CASTELLANO DA SILVA

Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento da UFSM.
Coordenador do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP), UFSM/CNPq.

RESUMO: O aprofundamento da política externa africana do Brasil assumiu contornos claros no governo Geisel (1974-1979), que a submetia aos interesses do processo de substituição de exportações e a emoldurava em discurso culturalista de reforço ao mito da democracia racial, claramente descolado das demandas do movimento negro. No governo Lula (2003-2010), o Brasil superou parcialmente esse discurso e aprofundou a política externa africana. Aprimorou os conhecimentos sobre a cultura e economia do continente e aplicou uma política externa focada na cooperação para o desenvolvimento, em consonância com o estabelecimento de políticas domésticas afirmativas para a comunidade afro-brasileira. Assim, questiona-se por que houve mudança na política externa africana do Brasil entre Geisel e Lula? A hipótese é que a mudança na política externa brasileira entre Lula e Geisel – uma mudança de programa – deveu-se a mudanças na característica do Estado e na sua interação com a sociedade, especificamente o movimento negro. O objetivo central da presente pesquisa é identificar as características e as causas da mudança na política externa africana entre os governos Geisel e Lula, focando nas relações entre sistema internacional, Estado e sociedade, especialmente o movimento negro brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil, África, Política Externa Afirmativa.

BRASIL'S AFFIRMATIVE FOREIGN POLICY: BLACK MOVIMENT, STATE AND AFRICAN FOREIGN POLICY IN GEISEL AND LULA

ABSTRACT: The deepening of the Brazil's African foreign took clear contours in the government of Geisel (1974-1979), who submitted it to the interests of the export substitution process and framed the relationship with a culturalist discourse that reinforce the myth of racial democracy and clearly detached from the demands of the black movement. In the government of Lula (2003-2010), Brazil partially surpassed this discourse and deepened Africa's foreign policy, improving the knowledge about African culture and economy and applying a foreign policy focused on cooperation for development, in line with the establishment of affirmative domestic policies to the African-Brazilian community. In this context, we question is why there was a change in Brazil's African foreign policy between Geisel and Lula? The hypothesis is that the change in Brazil's African foreign policy between Lula and Geisel - a program change - was due to changes in the characteristics of the state and their interaction with society, specifically the black movement. The main objective of this research is to identify the characteristics and causes of change in African foreign policy between Geisel and Lula, focusing on the interactions of the international system, state, and society, especially the Brazilian black movement.

KEYWORDS: Brazil, Africa, Affirmative Foreign Policy.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, pesquisas brasileiras sobre cooperação com o continente africano têm sido estimuladas pelo aprofundamento das relações Brasil-África durante o governo Lula, embora as relações entre os dois lados do Atlântico remontem ao início da colonização portuguesa no Brasil por meio do tráfico de africanos escravizados[1]. Apesar do longo caminho percorrido pelas relações Brasil-África, e do renovado interesse acadêmico pelo assunto, prioriza-se ainda uma visão estadocêntrica que tende a ignorar como a política africana do Brasil reflete as, e impacta nas, relações entre Estado e sociedade. Além de sua relevância acadêmica, a compreensão da política externa africana do Brasil abre caminho para importantes resgates sociais e históricos da agência dos afrodescendentes.

As relações Brasil-África ao longo da história da política externa brasileira tiveram momentos de aproximação e afastamento. Desde o fim do tráfico de escravizados as relações estiveram estagnadas até meados da década de 1950 quando se iniciava o esgotamento do colonialismo no continente africano e o início

[1] Prefere-se a utilização do vocábulo escravizado, pois o vocábulo escravo remete a uma naturalização/ acomodação social a situação de privação de liberdade, ou seja, é a certeza que o sujeito é escravo, uma mercadoria sem consciência e agência a respeito da própria vida, não possui condições de superar essa realidade. Enquanto que o escravizado é o sujeito que está na condição de escravo por um processo violento de perda de identidade, mas com possibilidades de agência na luta por liberdade (HARKOT-DE-LA-TAILLE; SANTOS,2012).

das independências nacionais. O desenvolvimento de uma nova política africana do Brasil iniciou em 1960, durante os governos Jânio Quadros e João Goulart. Havia, contudo, escasso alinhamento entre discurso e prática, no que diz respeito ao apoio inequívoco à descolonização e a investimentos na modernização das embaixadas, que padeciam de equipamentos. Além disso, as instabilidades políticas internas acabaram limitando os espaços de ação no ambiente externo e as políticas de industrialização viam apenas de forma distante a necessidade de mercados para a substituição de exportações (SILVA, 2004). Rompendo parcialmente com estes dois últimos desafios, a política africana do Brasil foi reativada e aprofundada em dois governos principais, de Ernesto Geisel (1974-1979) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), quando a África se tornou parte das prioridades de uma política externa à serviço do desenvolvimento (RIZZI, 2014; SARAIVA, 2012; VISENTINI, 2016). Entretanto, houve importantes diferenças entre esses dois períodos, algo geralmente ressaltado pela literatura especializada (LEITE, 2011; CARDOSO: MIYAMOTO, 2010; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). O que carrega pouco consenso é a compreensão sobre as causas de tais diferenças. Estas, parecem derivar sobretudo das transformações da relação entre Estado e sociedade (mais especificamente o movimento negro) no Brasil, e seus impactos nas opções da política externa brasileira.

A pesquisa questiona, portanto, por que houve mudança na política externa africana do Brasil entre Geisel e Lula? A hipótese é que a mudança na política externa brasileira entre Lula e Geisel – uma mudança de programa (de uma política externa comercialista para uma política externa afirmativa) – deveu-se, entre outros fatores, a mudanças na característica do Estado (desenvolvimentista para logístico) e na sua interação com a sociedade, especificamente o movimento negro (de oposição para a institucionalização de suas demandas).

O estudo ampara-se na perspectiva da Análise de Política Externa (APE), que considera a atuação do Estado nos dois níveis: doméstico e internacional, atribuindo a política externa caráter de política pública (LIMA. M.R, 2013; MILANI; PINHEIRO, 2012; PINHEIRO; SALMÓN, 2013; PUTNAM, 1988; SERBIN, 2003). Ademais, o realismo neoclássico das Relações Internacionais fornece insumos teóricos adicionais

para a análise de política externa ao ressaltar o papel de variáveis domésticas que filtram incentivos ou constrangimentos estruturais do sistema internacional. Entre elas, pode-se destacar a capacidade do Estado de extrair recursos da sociedade de forma a legitimar e mobilizar sua ação no ambiente internacional (ROSE, 1998, p.161).[2] Neste marco vinculado ao processo de construção dos Estados, a agência de grupos de pressão e movimentos sociais é ressaltada, constrangendo e instigando a realização de políticas públicas no ambiente doméstico e externo. Contudo, as análises geralmente ignoram a capacidade de ação de movimento populares, tais como o movimento negro brasileiro[3], dada a sua marcada exclusão social e marginalização política (GOHN, 2011, p.213). Não obstante, na luta pela emancipação, pela construção de uma consciência negra e pela mobilização para a conquista de política públicas inclusivas, o movimento negro brasileiro ampliou sua capacidade de assegurar respostas do Estado, o que colaborou para transformações de políticas doméstica e externa.[4]

O objetivo central da presente pesquisa é identificar as características e as causas da mudança na política externa africana entre os governos Geisel e Lula. Adota-se abordagem hipotético-dedutiva por meio de um estudo de caso que tenta avaliar a relação das variáveis Estado e sociedade (identificada no movimento negro), ambientadas nos constrangimentos e liberdades oferecidos pelo sistema

[2] Para autores do realismo neoclássico, o Estado se estrutura, reestrutura e relaciona com a sociedade, muitas vezes, à despeito dos constrangimentos sistêmicos e influenciado por fatores propriamente domésticos. Por isso, os movimentos sociais têm importância, na medida em que constrangem e afetam as repostas domésticas e externas de políticas públicas. O Estado não deve ser visto como único agente no processo. Pelo contrário determinadas características relacionadas à sua capacidade política e legitimidade resultam na sua vulnerabilidade frente a pressões sociais. Essa relação multidirecional que permite transformações no âmbito de políticas domésticas e externas (SCHWELLER, 2006).

[3] O movimento negro socialmente organizado surge nos finais da década de 1970, em consequência da busca por redistribuição equitativa de justiça social e no contexto dos Novos Movimentos Sociais, aqueles que visualizam a opressão para além das relações de produção (SANTOS, 2010, p.258). Em virtude da complexidade que envolve o termo movimento negro, muitos ativistas e pesquisadores da trajetória das organizações negras preferem colocá-lo no singular, demonstrando que a especificidade do movimento social é a luta da população negra para superar o processo discriminatório ao qual foram submetidos ao longo da história do Brasil (GONZALES; HASENBALG, 1982, p.19).

[4] O enfoque do texto não é, portanto, a política externa exercida por grupos sociais ou a sua pressão aos poderes do Estado para a formulação de políticas externas de seu interesse. O foco é na relação entre Estado e sociedade e das necessidades daquele de reformular as suas estruturas e prioridades tendo em vista constrangimentos contextuais, o que afeta, por conseguinte, suas políticas públicas, entre elas a política externa.

internacional, e seu impacto na política externa. O estudo de caso (Brasil) é avaliado mediante comparações internas entre dois momentos históricos, os governos Geisel (1974-1979) e Lula (2003-2010). A técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica.

O trabalho está divido em três seções. A primeira discute o papel da relação Estado-Sociedade na APE, em específico no Terceiro Mundo, e aproxima-se ao caso brasileiro. A segunda seção descreve a relação entre Estado brasileiro, movimento negro e o desenvolvimento da política africana comercialista durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979). A terceira seção descreve o processo de inserção do Movimento Negro no aparelho burocrático estatal e a concomitante elaboração de uma política africana afirmativa no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). As considerações finais corroboram o argumento de mudança na política externa por meio da comparação das variáveis: Estado, movimento negro e política externa, verificando como ocorre sua variação ao logo dos períodos históricos analisados.

ESTADO E SOCIEDADE NA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

A evolução teórica da Análise de Política Externa (APE) descentralizou o papel do Estado no processo decisório, ao incorporar mais atores e introduzir o plano doméstico como uma variável explicativa importante da conduta estatal no nível internacional (ALLISON, 1971; LIMA, 2013; SYNDER ET AL, 1954). O modelo proposto por Robert Putnam (1988) no artigo "*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Game"* demonstra que política doméstica e externa estão entrelaçadas, uma vez que o confronto político no nível doméstico irá impactar na política externa. As mudanças ocorridas nos anos finais do século XX como o fim da Guerra Fria, os processos de globalização e liberalização econômica, crises financeiras sistêmicas, revolução tecnológica da informação, transnacionalização dos movimentos sociais foram essenciais para o resgate da APE na área das Relações Internacionais (MILANI, PINHEIRO, 2012, p.15). Esse resgate forneceu novas concepções ao papel de Estado e sua ação internacional, haja vista tais constrangimentos. Além disso, nesse momento analistas de política externa

começavam a pensar uma nova política externa (HILL, 2003; NEACK, 2003, HAGAN,1995), já que se tornava incontestável a conexão entre os problemas internacionais e as questões domésticas. Reconhece-se que as lideranças políticas enfrentam o jogo duplo (interno/externo) e são obrigadas a responder as múltiplas arenas de oposição, por meio de estratégias que podem apresentar efeitos divergentes na própria política externa (HAGAN, 1995).

No caso de países em desenvolvimento, o dito Terceiro Mundo, a APE tem ressaltado a relevância da compreensão de variáveis domésticas vinculadas à escassa legitimidade das elites, à sua política de sobrevivência, e à carência de valores profundamente compartilhados entre Estado e sociedade (CLAPHAM 1985, p. 43; HAGAN, 1995, p.126; KRASNER, 1985, p.39). Os processos de construção desses Estados revelam o compartilhamento de problemas semelhantes, entre eles, os efeitos do processo de colonização e descolonização, a entrada tardia no sistema de Estados, a reduzida capacidade de agência para contestar tal sistema, e os desafios vinculados à vulnerabilidade do Estado e à baixa coesão interna (AYOOB, 1995, p. 14-15; BRAVEBOY-WAGNER, 2003, p.4; CLAPHAM, 1985, p. 45). As características do Estado e das elites governantes e as relações Estado-sociedade tornam-se, assim, variáveis explicativas fundamentais para a compreensão da política externa dos países do Terceiro Mundo, uma vez que a política externa é instrumento valioso para a garantia de legitimidade doméstica e externa (AYOOB,1995; BRAVEBOY-WAGNER, 2003; CLAPHAM, 1985; MOHAMEDOU, 2003; MOON; 1995).

Os desafios na construção de Estados consolidados e legítimos vertem das heranças deixadas pela colonização, entre elas, as tensas relações entre Estado e nação, sobretudo no tocante à questão da raça. A América Latina, por exemplo, carrega um dos principais efeitos do processo de colonização: a categorização racial/ étnica da população como mecanismo de poder (QUIJANO, 2010, p.84). Durante o século XIX ocorreu a consolidação da “naturalização da diferença” uma adaptação mutilada do pensamento de Charles Darwin para as ciências sociais, que foram utilizadas como armas ideológicas do processo de dominação de grupos sociais e colonização (ARENDT, 2012, p. 208). O princípio da raça, ou seja, a forma imaginada

de diferença humana para fins de exclusão ou até destruição física de determinado grupo humano, foi e continua sendo o principal paradigma dos processos de dominação (MBEMBE, 2014, p. 102).

No Brasil, a segregação racial formal no período da escravidão foi substituída por um projeto de integração racial empreendido pelo Estado, que unificou e suprimiu as diferentes identidades étnicas pelo processo de mestiçagem, mas que manteve intactas assimetrias e estruturas discriminatórias (MUNANGA, 2010, p. 445).[5] A herança do colonizador português foi a criação de uma filosofia étnica hierárquica no processo miscigenatório, elemento biológico que ficou subordinado aos valores sociais decorrentes dessa filosofia, a qual criou desigualdades formais e informais decorrentes da cor (MOURA, 1994, p.150). Essa filosofia étnica criou no Brasil um sistema classificatório tácito, que analisava o grau de civilização por meio da análise da "raça" pertencente. Dessa maneira, a formação da sociedade brasileira é marcada por uma estrutura hierárquica que transforma essas diferenças em desigualdades que reforçam a relação de mando-obediência (CHAUÍ, 2000, p. 87). Esse sistema hierárquico de desigualdades coberto pelo mito da democracia racial[6] imobilizou socialmente a grande massa negra e indígena na pirâmide social brasileira até os dias atuais (MOURA, 1994, p. 157). Não obstante, a mobilização social do movimento negro, sobretudo após a década de 1970 impactou na necessidade de respostas por parte do Estado, no âmbito doméstico e externo.[7]

[5] Em vista das teorias racialistas em voga no século XIX, com o fim da escravidão o Estado brasileiro estimulou a vinda de imigrantes europeus e sobretudo a miscigenação das "raças". "Os aspectos econômicos e até sociais da imigração, em muitos momentos, foram suplantados no discurso da elite brasileira pela ênfase dada ao papel branqueador atribuído ao imigrante europeu e suas implicações na formação do povo brasileiro" (SEYFERTH, 1994, p.174).

[6] O movimento modernista da década de 1920 buscava a criação de uma identidade nacional por meio da literatura. Esse movimento ajudou a consolidar o mito da democracia racial, o mito fundador das relações raciais no Brasil. O ícone da democracia racial é Gilberto Freyre que pacificou os impactos da escravidão no Brasil, afirmando uma harmonia no processo de miscigenação das três raças fundadoras da sociedade brasileira. Com a publicação de Casa Grande e Senzala, o mestiço passa a ser exaltado como imagem da identidade nacional, sofrendo um processo de branqueamento e desafricanização. Esse processo se deu tanto em elementos biológicos (cor da pele, cabelo) como em culturais como o reconhecimento do candomblé como religião afro-brasileira, o surgimento da Umbanda num processo sincrético reinterpretando divindades afro-brasileiras a partir de valores predominantemente cristãos brancos (ORTIZ, 1976, p.121; PRANDI, 2001, p.51; SCHWARZ, 2010, p.12-13).

[7] Durante o século XX surgiram organizações negras reivindicatórias. A primeira fase do movimento negro data de 1931 com a criação da Frente Negra Brasileira (FNB), que visava integrar o negro a sociedade, ou seja, assimilar o modelo de vida dos brancos aos negros (FERNANDES, 1965, p.330;

Essas relações entre Estado e sociedade, incluindo os movimentos sociais, são parte integrante da análise de política externa do Terceiro Mundo, inclusive do Brasil. A característica do Estado e a sua forma de articular desenvolvimento doméstico em relação constante com grupos sociais, na medida em que necessita se legitimar, fundamenta as bases da literatura sobre política externa brasileira (CERVO, 2003; LIMA, 2000; PINHEIRO, 2009; RAMANZINI JÚNIOR, 2015; SANTORO, 2012). O Brasil moldou as características de sua política externa de acordo com as demandas sociais de desenvolvimento e as respostas prioritárias adotadas pelo Estado, configurando o Estado Liberal-Conservador[8], o desenvolvimentista[9], o neoliberal[10] e o logístico[11] (BERNAL-MEZA, 2005, p.264; CERVO, 2001; CERVO; BUENO, 2012).

HANCHARD, 1994, p.32). A segunda fase data de 1945 a 1964, quando as novas organizações recusavam os estereótipos de inferioridade e objetivavam a superação da condição de miséria que a população afrodescendente ocupava na sociedade industrial (DOMINGUES, 2007; PEREIRA, 2013; NASCIMENTO,2008, p. 112). A terceira fase do movimento negro, conhecido como movimento contemporâneo, ocorre a partir da década de 1970, principalmente pela fundação do Movimento Negro Unificado (MNU) em 1978, que será estudado na próxima seção (PEREIRA, 2013; DOMINGUES, 2007).

[8] O Estado Liberal-Conservador concebia a sociedade brasileira formada por dois grupos: os grandes proprietários de terra e donos do poder, e o resto da sociedade. Dessa forma, os dirigentes liberal-conservadores confundiam o interesse nacional como o próprio interesse e, portanto, a política externa brasileira fundava-se na diplomacia agroexportadora cujo o interesse nacional era a exportação de produtos primários e importação de bens de consumo. (CERVO, 2003, p.9-10).

[9] O pensamento cepalino denunciava as causas da posição periférica da América Latina no sistema capitalista possibilitando a construção do paradigma desenvolvimentista, que concebia a necessidade de promover a industrialização para sanar as demandas sociais, reduzindo as desigualdades entre as nações. O Estado desenvolvimentista introduzia a diplomacia econômica nas negociações internacionais (CERVO, 2003, p. 12-13).

[10] O Estado neoliberal, ou normal, na América Latina, sem condições de manter a estabilidade econômica, colocou em prática a política de privatização de empresas públicas. "[...] o paradigma revelava seus três parâmetros essenciais: subserviência na esfera política, destruição na esfera econômica e regresso do ponto de vista estrutural e histórico" (CERVO, 2003, p. 19).

[11] O Estado logístico "[r]ecupera a autonomia decisória, sacrificada pelos normais, e adentra pelo mundo da interdependência implementando um modelo decisório de inserção autônoma. Seu escopo final, a superação de assimetrias entre as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas. Diferencia-se do paradigma desenvolvimentista, com o qual convive sem conflito, ao transferir à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando ao Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na defesa de seus interesses, na suposição de que não convém sejam simplesmente entregues às leis do mercado. Por fim, o Estado logístico imita o comportamento das nações avançadas, particularmente os Estados Unidos, visto como protótipo do modelo. A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar" (CERVO, 2003, p. 21).

Tais modelos de Estado, fundaram programas e prioridades de política externa cujas fontes de mudança podem ser tanto domésticas quanto externas, na medida em que as elites governantes necessitaram articular prioridades em prol de fortalecimento, apoio e legitimidade. Nesse contexto, o movimento negro, atualmente fortalecido, parece ser agente de crescentes pressões ao Estado brasileiro, as quais têm produzido respostas em âmbito doméstico e externo que garantam o incremento de sua legitimidade. Tal fenômeno parece estar no centro das explicações das mudanças entre as políticas externas africanas de Geisel e Lula.

O modelo de análise de mudança na política externa adotado para identificar as transformações entre as políticas dos governos Geisel e Lula[12] é o de Charles Hermann. Para o autor, mudanças em política externa podem ocorrer em quatro níveis: (i) mudança de ajuste, que se refere à intensidade dos esforços para alcançar os objetivos da política externa; (ii) mudança de programa, que representa mudanças qualitativas nos métodos pelos quais tenta-se alcançar os objetivos, por exemplo, por meio diplomático ou militar; (iii) mudança de problema, quando as metas inicias são trocadas por novas metas; e (iv) mudança de orientação internacional, que conforma transformações mais profundas no redirecionamento da ação internacional do ator (HERMANN, 1990, p. 5-6; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.277-278). À vista do modelo de Hermann, e com base na observação das relações Estado-sociedade, essa pesquisa busca entender como e por que ocorreu mudança da política africana do Brasil entre os governos Geisel e Lula.

POLÍTICA EXTERNA AFRICANA NO GOVERNO GEISEL: MOVIMENTO NEGRO OPOSICIONISTA E POLÍTICA EXTERNA COMERCIALISTA

[12]Os autores Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) já desenvolveram uma análise parecida em relação ao governo Lula. De acordo com os autores, a política externa do governo Lula possui algumas diretrizes, como: “i) busca de equilíbrio internacional, ii) fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais para aumentar o peso do país nas negociações internacionais, iii) condensação das relações diplomáticas a fim de aproveitar a capacidade de intercâmbio, iv) e por fim evitar negócios que possam comprometer o crescimento a longo prazo” (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p.291). Assim, a política externa desenvolvida pelo governo Lula de “autonomia pela diversificação” visava promover ajustes e mudanças de programa na política externa (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 295).

O Estado desenvolvimentista no Brasil se inseriu no contexto internacional a fim de buscar o crescimento econômico por meio da diversificação das parcerias comerciais. O continente africano foi, assim, visto como um espaço propício para o desenvolvimento de uma política externa comercialista a fim de alcançar o crescimento econômico. O governo do General Ernesto Geisel foi marcado por contradições internas e externas, pois representou o início da gradual abertura do regime autoritário e ao mesmo tempo manteve a resposta repressiva aos movimentos considerados subversivos, tais como as organizações negras. A resposta de entidades negras, mobilizando-se para o combate ao mito da democracia racial, caracterizava essas entidades como ativamente oposicionistas, frente à exaltação desse mito na imagem externa do Brasil e ao seu uso doméstico para legitimar uma identidade nacional excludente. O embate antagônico entre Estado e movimento negro parece ter contribuído para a limitação da política externa africana do Brasil ao propósito de superar a dependência energética do país e consolidar o processo substituição das exportações.

As décadas de 1960 e 1970 representavam transformações no sistema internacional, em decorrência do declínio da ordem pós Segunda Guerra Mundial, que até então se fez embalada pelo poder econômico dos Estados Unidos. A recuperação econômica da Europa e do Japão possibilitou o aprofundamento da integração econômica mundial (ALMEIDA, 1999, p.154). A *détente* da Guerra-Fria ocorrida depois da crise dos mísseis de Cuba em 1962, durante os governos Kennedy, Johnson e Nixon, por meio do diálogo, do desarmamento parcial e do incremento do comércio bilateral entre EUA e URSS, provocou uma distensão do conflito entre as superpotências e permitiu que os países do Terceiro Mundo pudessem se articular política e economicamente. Assim sendo, a dicotomia Leste-Oeste dava espaço para o debate entre Norte- Sul, ao passo que países do Sul Global pretendiam sistematizar ações questionando as desigualdades econômicas entre as nações (ALMEIDA, 1999, p. 172; CERVO; BUENO, 2012, p. 353; LEITE, 2011, p. 125; SPEKTOR, 2004, p.197).

Como resultado, os países do Sul Global foram protagonistas na contestação da ordem internacional desigual, demandando por maior participação nos foros globais e visando transformações nas instituições internacionais (KRASNER, 1985, p.6). O aumento do preço do petróleo empreendido pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em consequência do apoio norte-americano à Israel na Guerra do Yom Kippur, em 1973, gerou de imediato a intensificação da inflação e da recessão mundial. O sistema financeiro internacional, no início dos anos de 1970, estava em transição, uma vez que o sistema de Bretton Woods foi substituído pelo padrão de câmbio flutuante, ocasionando uma desvalorização do dólar frente a outras moedas, os ajustes cambiais feitos pelos países centrais geraram o aumento inflacionário a nível mundial (LESSA. C, 1994, p.8). Portanto, o contexto internacional na década de 1970 era permissivo para a ação de países em desenvolvimento.

Aproveitando esse cenário e a necessidade doméstica de continuar o crescimento acelerado, o governo Geisel praticou uma política externa mais ousada, se comparada com seus antecessores. Isso ocorreu em consequência do papel desempenhado pelo Estado brasileiro durante o regime militar, uma vez que estava vigente o modelo do Estado desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 2007; CONCEIÇÃO TAVARES, 1974; FALETTO: CARDOSO, 1984; FURTADO,2009) que firmava o interesse nacional na ideia de "Brasil Potência" (SARAIVA, 1996, p. 133). Em função disso, o Estado brasileiro desenvolvia o papel de agente econômico direto, já que concedia empréstimos e incentivava o investimento, privilegiando o desenvolvimento do tripé econômico: empresas nacionais, estatais e multinacionais (SILVA. H, 2004, p. 341). Concomitantemente, o nacionalismo brasileiro, durante a ditadura civil-militar brasileira, objetivou a unidade nacional enfatizando a defesa da tradição e da ordem (KÖSSLING, 2007, p. 78). Em busca da "comunidade imaginada" brasileira o regime militar adotou o mito da democracia racial[13] como um dos

[13] Os militares reforçaram o símbolo do nacionalismo brasileiro, a formação mestiça do Brasil. Dessa forma, o mito da democracia racial e os mestiços foram eleitos como representantes da brasilidade (KÖSSLING, 2007, p. 79). Durante a década de 1960, o Brasil vendeu a imagem de paraíso racial ao mundo assinando duas convenções importantes: a Convenção contra a discriminação do ensino (1960) e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968).

mecanismos ideológicos de controle, investindo em propagandas que exaltassem a harmonia racial e censurando manifestações culturais que politizassem a questão racial brasileira ou que destacassem a luta aberta por direitos civis nos EUA (HANCHARD, 1994, p. 113).

Especificamente no governo de Ernesto Geisel, a relação entre o Estado brasileiro sob regime autoritário e a sociedade representada pelo movimento negro, foi contraditória. Enquanto o discurso político oficial anunciava a abertura política lenta e gradual, os aparelhos coercitivos do Estado mantinham a ação repressiva. Geisel, inclusive, foi o presidente que mais utilizou dos preceitos legais viabilizados pelo AI-5 (KÖSSLING, 2007, p.31). Como resultado, as políticas de distensão da ditadura civil-militar permitiram, por um lado, a articulação política das entidades negras. Por outro, a manutenção das políticas de repressão auxiliou na priorização de uma postura oposicionista por parte desses mesmos movimentos (AMADOR, 2007, p.173; HANCHARD, 1994, p.109; KÖSSLING, 2007, p.31).

A partir da década de 1970, o movimento negro objetivou a construção de uma identidade negra coletiva e desmistificação da democracia racial (PEREIRA, 2013, p.131; MOURA, 1994, p. 235; SANSONE, 2003 p. 99). A ação do movimento negro se desenvolveu em organizações políticas, mas também na atuação cultural em busca de

> [...] ver o acervo dos valores civilizatórios culturais de seus ancestrais serem incluídos na narrativa brasileira sem serem manipulados pelo Estado, como fez o Estado Novo nacionalizando o samba e o erigindo como símbolo de brasilidade (AMADOR, 2008, p. 186).

Diversas mobilizações negras[14] durante a década de 1970 culminaram na fundação do movimento negro contemporâneo, que objetivava desconstruir mitos e

O regime desenvolveu, portanto, uma política de repressão a entidades negras, especificamente por estas exporem a problemática racial a qual o Estado brasileiro tentava ocultar (PIRES, 2015, p. 10). Além disso, o Decreto-Lei nº 510 de 1969 no artigo 33º afirmava que "incitar ao ódio ou à discriminação racial" levaria a pena de detenção de 1 a 3 anos.

[14] As mobilizações negras da década de 1970 visavam refletir a consciência negra e a ação da comunidade afro-brasileira. Além do Grupo Palmares em Porto Alegre, surgiram também o bloco Ilê Aiyê em Salvador, em 1974; o Centro de Cultura e Arte Negra (CECAN) em São Paulo, no ano de 1972; o Núcleo Cultural Afro-brasileiro, em 1976, na cidade de Salvador; a Sociedade de Intercâmbio Brasil-África (SINBA), em 1974, no Rio de Janeiro; o Instituto de Pesquisas das Culturas Negras (IPCN), em 1975, também no Rio; e o Centro de Cultura Negra do Maranhão, em 1979. Foram promovidos Encontros Interestaduais de Entidades Negras entre 1975 e 1976 (NASCIMENTO, 2008, p.155).

reconstruir novas interpretações sobre o lugar do negro na história brasileira. A contestação mais importante incidiu sobre a narrativa da abolição da escravatura. Na história oficial imperava a memória da Princesa Isabel como "a Redentora" e, portanto, marginalizava a luta negra por liberdade. Em resposta a isto, o Grupo Palmares, em 1971, em Porto Alegre, propôs a transformação da data da morte de Zumbi dos Palmares (20 de novembro) numa data comemorativa em contraposição a imagem do 13 de maio, data da Lei Áurea (AMADOR, 2008, p. 173; PEREIRA, 2013, p. 134). A exaltação de Zumbi[15] como um ícone da luta negra foi ao longo do século XX uma das grandes reivindicações do movimento negro. Isso demonstra a capacidade do movimento em contestar a tradição histórica e simbólica da libertação dos escravos, que de acordo com Bhabha (1998, p. 222) pode ser considerada como discurso centralizador/homogeneizador do Estado brasileiro, o qual consolida uma narrativa unidimensional em nome da construção da nação. Portanto, o mito de Zumbi era a afirmação dessa nova identidade negra resistente, baseada na revisão do passado.

O processo de recriação de uma identidade negra também percorreu o caminho da manipulação corporal, uma vez que o corpo sempre foi instrumento de resistência negra pela autoafirmação, em decorrência do embate com o padrão hegemônico branco (AMADOR, 2008, p. 127: SANSONE, 2004, p.24). O corpo negro sempre representou um corpo explorado que esteve completamente a mercê da vontade do homem branco (MBEMBE, 2014, p. 40) e por isso, sofreu a negação de suas características. A autoafirmação corporal supera a figura criada pelo homem branco sobre o negro por meio da conscientização deste último do papel coletivo do corpo, conforme Fanon ressalta: "eu era ao mesmo tempo responsável pelo meu corpo, responsável pela minha raça, pelos meu ancestrais" (FANON, 2008, p.105). Na década de 1970, em consequência do *Soul*[16], criou-se no Brasil uma estética que

[15] A criação do herói negro, Zumbi dos Palmares, atribui a essa figura características positivas como coragem, inteligência e visão estratégica, que foram recuperadas pela população negra para afirmação de sua identidade (AMADOR, 2008, p.165).

[16] A proliferação de clubes de dança inspirados no *Soul* no Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador permitiram ao negro brasileiro criar novos símbolos de identidade, os quais possibilitaram que o processo fosse ao mesmo tempo uma necessidade de construção da identidade negra brasileira e a importação da cultura negra estadunidense (HANCHARD, 1994, p.111).

Pinho (2005) define como o Brau, o jovem negro vestido extravagantemente com conduta fora do padrão tradicional (PINHO, 2005, p. 130). O *Soul,* no Brasil, conseguiu manter-se como um movimento próprio da população negra, diferentemente do processo que aconteceu com o samba e a Umbanda[17] (elementos introduzidos na cultura brasileira com protagonismo da classe média branca). Por isso, *Soul* foi entendido tanto pelo regime militar como pela elite branca brasileira como incitação ao ódio e ao racismo sendo, portanto, objeto de repressão (HANCHARD, 1994, p.113). Ressalta-se a clara oposição entre a imagem de liberdade criada por essa autoafirmação (corporal, cultural, religiosa) com o momento de repressão vivenciado pelo regime militar (PIRES, 2015, p. 39).

Neste contexto, o movimento oposicionista foi gradualmente tomando corpo. O Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial (MUCDR), surgido em 1978, transformou-se, no ano seguinte, no Movimento Negro Unificado (MNU). O primeiro ato organizado pelo MUCDR foi a manifestação nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo, um protesto pela morte do operário negro Robson Silveira da Luz no 44º Distrito Policial de Guaianazes e também pelo racismo sofrido por atletas negros proibidos de frequentar o Clube Tietê (DUTRA, 2012, p.41). O ato foi um enfrentamento público ao regime repressor que o país vivia (PEREIRA, 2013, p. 249). O MUCDR significou um amadurecimento do movimento negro, que, a partir da década de 1970, reformulou sua mobilização por meio de passeatas e enfrentamento direto ao regime militar, acompanhando a tendência do surgimento de novos movimentos sociais no Brasil, como o movimento sindical e outros (LETIÃO, 2012,

[17] O surgimento da Umbanda ocorreu por meio do sincretismo religioso no Brasil, mediante a reinterpretação das divindades afro-brasileiras e a sua associação a valores sociais cristãos brancos, representando um processo de reinterpretação de culturas, que envolveu relações de poder e estratégias de sobrevivência (FERRETTI, 2007, p.2). Esse processo, por um, lado garantiu a sobrevivência de crenças africanas tradicionais na cultura brasileira popular, diferentemente do que ocorreu em diversos países africanos após a experiência colonial. Por outro, filtrou seletivamente a religiosidade em interpretações simbólicas dominantes. Um bom exemplo desse paradoxo é representado pelo papel de Exu. Essa divindade contraria as regras de conduta socialmente aceitas e é capaz de romper com a ordem estabelecida, representando a proximidade das culturas africanas com a ideia do incerto, da transformação e do caos. Durante o processo de sincretismo, a religiosidade cristã traduziu Exu no símbolo de demônio em consequência da concepção humana judaico-cristã de bem e mal (PRANDI, 2001, p.51; CASTELLANO DA SILVA, 2016, p. 204-205). Atualmente, contudo, correntes da Umbanda buscam recuperar elementos africanos tradicionais em prol da democratização desta religião.

p.78). Ademais, o surgimento de um movimento social de caráter racial em pleno regime militar implicou dois grandes entraves ao regime. Primeiramente, houve a aproximação dos militantes negros aos movimentos de esquerda. Em segundo lugar, a crítica ao mito da democracia racial assumia um caráter reivindicatório pelo fim das desigualdades raciais (LEITÃO, 2012, p. 82).

Embora o período tenha demonstrado avanços na configuração do movimento negro, suas conquistas frente ao Estado brasileiro em meados da década de 1970 foram mínimas. Em primeiro lugar, houve dificuldade em mobilizar os mestiços e negros que não se identificavam com a identidade negra, a qual estava em construção e afirmação pelo movimento negro deste período, assim como o próprio Estado negava a existência do racismo. Em segundo lugar, devido ao caráter autoritário do regime, permaneceu escassa a participação da militância dentro do aparelho burocrático do Estado, mantendo-se uma política claramente oposicionista que pouco afetava a necessidade de o Estado responder a pressões sociais por meio da reconfiguração de políticas públicas, sobretudo da política externa.

A política externa desenvolvida pelo governo Geisel, apesar da continuidade com que vinha sendo implementada pelo regime autoritário, significou uma mudança de ajustes em relação aos antecessores, já que a busca por autonomia continuava uma constante. O governo de Ernesto Geisel concretizou o paradigma de política externa do regime militar por meio de uma política mais ousada, entretanto, sem um rompimento com os seus antecessores (VISENTINI, 2004, p. 197). Em busca de equilíbrio na balança comercial, por meio do acesso a novos mercados para exportações, a diplomacia brasileira consolidou políticas que vinham sendo ensaiadas nos anos anteriores. É nesse contexto, que a África é vista pela diplomacia brasileira como uma área de interesse econômico e estratégico (SARAIVA, 1996, p. 133).

> A África era importante no projeto de desenvolvimento brasileiro, uma vez que quase todos os seus países se encaixavam na categoria de menor desenvolvimento relativo. Esses países permitiam a absorção dos manufaturados brasileiros, e asseguravam ao Brasil matérias-primas e produtos primários. Igualmente, era um campo promissor para as parcerias técnicas que envolviam transferência de tecnologia e de *know-how* (VISENTINI, 2016, p.44).

A fim de aproximar-se do continente africano, o Brasil resolveu afastar-se de Portugal, cuja relação de amizade nos anos anteriores havia causado desconfianças nos países africanos, em consequência das lutas de libertação das colônias portuguesas. Assim, em 1974 o Brasil reconhecia a independência de Guiné Bissau, mesmo antes do fim das negociações com Portugal, e já acrescentava no discurso diplomático o desejo da descolonização de Angola e Moçambique, sendo que no ano seguinte o Brasil foi o primeiro país a estabelecer relações diplomáticas com Angola (VISENTINI, 2004, p. 242). Enquanto que a maioria dos países da África via a possibilidade de um governo formado pelos três partidos que lutaram pela independência, o Brasil reconheceu o governo autônomo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), posicionamento antagônico inclusive à posição dos Estados Unidos, que apoiavam a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA). O reconhecimento brasileiro do MPLA foi devidamente calculado, pois Angola era um país importante para a diplomacia brasileira, em razão da sua riqueza em petróleo, minério de ferro e diamantes, e pela proximidade cultural entre ambos os países, já que a língua comum facilitaria o comércio e a transferência de tecnologia (VISENTINI, 2016, p.45). O episódio da independência de Angola representava, na época, o ápice da modelo reinserção do Brasil nas relações internacionais com os povos africanos (SARAIVA, 2012, p. 43).

Além da mudança da política externa em relação à descolonização, a diplomacia brasileira tratou de aprofundar as parcerias estratégicas, tais como na relação com a Nigéria, grande produtora de petróleo no continente. Como ressaltado por Saraiva (1996, p.145), “um dos aspectos mais significativos da política comercial para a África naqueles anos era a questão do suprimento do petróleo” sendo que no período do governo Geisel a importação de petróleo significou 70% de todas as importações. Portanto, o Brasil reconhecia a importância da Nigéria no fornecimento de petróleo e na redução da dependência com relação aos países do Oriente Médio (LIGIÉRIO, 2011, p. 240). Em contrapartida, o Brasil oferecia produtos industrializados e transferência de tecnologia *tropicalizada*, à Nigéria. A relação com a África do Sul também sofria uma grande mudança nesse contexto, pois o Brasil afastava-se desse

país, seguindo os demais países africanos na condenação ao *Apartheid*[18]. Ademais, a contração das relações comerciais com esse país representou, na prática, o afastamento, inclusive depois da aproximação com Angola, Moçambique e Nigéria (LEITE, 2011, p.151).

Entretanto, a política comercial com a África enfrentou alguns obstáculos, que ocasionaram no declínio posterior das relações do Brasil com esse continente. De início, pode-se elencar a estrutura desigual dessa relação, uma vez que o Brasil copiava os padrões metropolitanos de relacionamento com a região. Além disso, o país enfrentava a concorrência das relações privilegiadas que os países africanos mantinham com as ex-metrópoles. Como consequência, o Brasil estabelecia estruturas próprias para desenvolver as relações com a região e enfrentar a competição internacional. *Trading companies* estatais como a Interbrás e Cobec e o Banco do Brasil instalaram-se nos principais centros comerciais africanos (LIGIÉRIO, 2011, p. 238: SILVA, H, 2004, p. 435) e, a despeito dos desafios, as exportações brasileiras para a África independente cresceram consideravelmente durante o governo Geisel de US$ 190 milhões para US$ 600 milhões (LEITE, 2011, p. 145).

Dessa forma, a política africana de Geisel encontrou nos mercados africanos uma saída para os desafios do incipiente processo de substituição de exportações e para a superação da dependência energética. Os discursos culturalistas, sobre os laços históricos que unem o Brasil com a África foram intensificados para legitimar essa política econômica. Mas, ao mesmo tempo que a diplomacia ressaltava o papel da África na história brasileira, a mobilização do movimento negro de contestação da realidade racial do país era reprimida pelo regime autoritário no qual o Brasil vivia. Enquanto externamente o Brasil se posicionava contra o *apartheid*, internamente o mito da democracia racial permanecia sendo exaltado pelo governo como característica legítima da identidade brasileira. Dessa forma, a mobilização negra durante a década de 1970 se definiu pela oposição ao Estado brasileiro e a política externa africana assumiu, embora com traços retóricos culturalistas, caráter

[18] Regime segregacionista que vigorou na África do Sul de 1948 até 1994.

essencialmente comercialista, claramente desconectado das demandas do movimento negro.

POLÍTICA EXTERNA AFRICANA DO GOVERNO LULA: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MOVIMENTO NEGRO E POLÍTICA EXTERNA AFIRMATIVA

O processo de democratização do Brasil e a consolidação do Estado logístico no início do século XXI transformaram as relações Estado-sociedade, impondo a necessidade de ressignificação da legitimidade do Estado, agora constrangido pelo regime jurídico-político do Estado Democrático de Direito. É nesse contexto que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva enfrentou o dilema de conciliar o compromisso com a estabilização econômica e a execução de políticas sociais demandadas por seu eleitorado. A inclinação inicial pela estabilização econômica proporcionou recursos para políticas públicas exigidas pela população. O movimento negro tronou-se um importante grupo de pressão, pois mudou sua política de mobilização, que, de um caráter oposicionista, transformou-se numa política de inserção de militantes no aparelho burocrático, reivindicando mais ações afirmativas do governo. Assim sendo, desenvolveu-se uma política externa afirmativa, já que a agenda doméstica de reformas sociais e garantias de políticas inclusivas à comunidade afro-brasileira foi ao encontro da política externa de cooperação com o Sul Global visando desenvolvimento conjunto. Ressalta-se que a interação entre o Estado e o movimento negro é uma variável relevante para a explicação das mudanças ocorridas na política externa africana, entre outros tantos fatores que permeiam a complexidade da política externa e internacional.

O imediato pós-Guerra Fria sugeria uma ordem internacional dominada pela supremacia dos Estados Unidos. A tese da unipolaridade estadunidense era ressaltada pela capacidade militar, econômica, tecnológica, sociocultural do país (LIMA, 1996). Contudo, o início do século XXI evidenciou os limites da unipolaridade dos Estados Unidos, que mantinha"[...]uma primazia em diversas áreas de recursos

de poder, entretanto não dominava a totalidade dos recursos" (NYE, 2012, p. 202). Por um lado, os atentados do 11 de setembro instigaram respostas que expunham a capacidade militar dos Estados Unidos, por meio do desenvolvimento de uma política externa agressiva, a "Guerra Global contra o Terror" (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 342). Por outro lado, o surgimento de potências econômicas emergentes e o declínio relativo do poder econômico dos EUA revelavam uma transição na distribuição internacional de poder (NYE, 2012, p.256).

O aprofundamento da globalização expôs as assimetrias de poder entre o centro e a periferia. O Sul Global renovava o discurso contestatório das desigualdades da distribuição de poder e propunha a democratização da globalização (AMORIM,2010, p. 216). Novamente, a preocupação com a distribuição da riqueza e desenvolvimento econômico passava a fazer parte da agenda internacional (GILPIN, 2002, p. 293). Em virtude desses constrangimentos, os Estados periféricos buscavam estratégias de adaptação, por meio da criação de blocos regionais e da cooperação inter-regional. Desse modo, o ambiente internacional, do início século XXI, era permissivo, uma vez que o refluxo da expansão dos Estados Unidos pós-11 de setembro e a ascensão de potências emergentes, como China, Rússia, Índia e Brasil, facilitaram a agência dos países do Terceiro Mundo. A inserção desses países no ambiente internacional foi por meio da cooperação, uma velha estratégia dos países do Sul para superar as fragilidades internas no seu posicionamento internacional. Assim, a política externa brasileira acompanhou os países emergentes e propôs a democratização da ordem global (AMORIM, 2010, p. 218: CARDOSO; MYAMOTO, 2010, p. 45).

O governo, consciente das atribuições do Estado em promover a inserção autônoma internacional do Brasil, promoveu o planejamento estratégico do desenvolvimento, além de legitimar as iniciativas dos demais atores econômicos e sociais, consolidando o paradigma do Estado logístico (CERVO; BUENO, 2012, p.529). O estabelecimento do Estado logístico deveu-se à combinação de fatores, como (i) a organização da sociedade em organizações de classe e industrias, que facilitavam o papel do Estado em guiar os interesses nacionais, (ii) a estabilidade econômica e política e (iii) ao estimulo à competitividade dos atores econômicos

(CERVO; BUENO, 2012, p.529). Resgatou-se o papel do Estado como intermediário entre os segmentos sociais e ação internacional, a fim de garantir o interesse nacional. Além das características do Estado ressaltadas acima, o processo de redemocratização no Brasil da década de 1980 impunha a necessidade de o Estado buscar elementos de legitimidade frente as demandas da sociedade brasileira. A Constituição de 1988 assumia pautas da sociedade, em específico o movimento negro, como o estabelecimento do racismo como crime inafiançável e o reconhecimento da natureza multiétnica do Brasil.

Concomitantemente, após o desvelamento da ideia de democracia racial o movimento negro estabeleceu novas estratégias de mobilização para a superação desse mito. A política de inserção foi uma das estratégias utilizadas a partir da década de 1980, por meio do ingresso de militantes em partidos políticos, a maioria de orientação de esquerda[19], que conquistaram espaços na burocracia estatal. O primeiro órgão criado para atendar as necessidades da comunidade afro-brasileira foi o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, criado em 1984 pelo governador do estado de São Paulo, Franco Montoro. Destaca-se também a conquista de espaço dentro da legislatura por militantes, como Abdias Nascimento, primeiro deputado federal a preocupar-se com a questão da negritude, no período de 1983-1987, além de Benedita da Silva, Paulo Paim e Carlos Alberto de Oliveira, nos anos de 1987 a 1991. A partir desse cenário de ingresso de militantes negros na máquina governamental, o movimento passou a pressionar o Estado de forma mais consistente por maiores espaços e direitos à população negra.

Em resposta, o governo pós interregno neoliberal objetivou responder a antigas reivindicações do movimento negro, com o intuito de prevenir o agravamento de suas pressões e de fundar sua legitimidade política em meio às insatisfações sociais com o Estado normal (Dias, 2004). Como consequência, as políticas do Estado brasileiro durante o governo Lula em relação à promoção da igualdade racial fundaram-se em três eixos de ação: (i) condutas coercitivas contra comportamentos discriminatórios baseadas na lei que criminaliza o racismo; (ii) políticas redistributivas; e (iii)

[19] Sobre o processo de institucionalização do movimento negro no âmbito de partidos políticos, conferir Araújo (2004) e Leitão (2012).

reconhecimento cultural (LIMA, 2010, p.83-84). Especificamente em relação ao último ponto, destaca-se a promulgação da Lei 10.639/2003[20], que torna obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-brasileira na rede de ensino do país, incluindo "o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil" (BRASIL, 2003, art. 1º). A iniciativa sinalizou o comprometimento estatal em abrir o caminho de enfrentamento da realidade educacional brasileira legitimadora da ideologia do branqueamento, do "mito da democracia racial" e a naturalização das desigualdades sociais (GOMES, 2009, p.40).

O contexto da promulgação da Lei 10.639/03 representa um dos primeiros passos em direção à consolidação da institucionalização do movimento negro, já que pela primeira vez uma militante do movimento negro compôs o Conselho Nacional de Educação, a professora Dra. Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva, responsável pelos Pareceres CNE/CP 3/2004 e CNE/CP 1/2004, que regulamentavam as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-racial e o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana (GOMES, 2009, p. 51). A mobilização negra continuou a pressionar o governo no ano de 2003 por mais atitudes, já que este afirmava reconhecer "a importância da participação dos setores populares, organizados na concepção e no desenho da política sob a bandeira da inclusão social" (SILVÉRIO, 2009, p.28).

Por meio das pressões do movimento negro, em março de 2003, ocorreu a criação da Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com status de Ministério vinculada diretamente com a Presidência da República. A SEPPIR, em função de seu caráter intermediário, trabalhou em conjunto com os demais ministérios para formular políticas de promoção da igualdade racial. Dentre algumas políticas alcançadas pela SEPPIR pode-se destacar a parceria com

[20] Ressalta-se que a Lei 10.639/03 foi aprovada no ano de 1999, mas somente foi promulgada em 2003 devido as discussões sobre as alterações que esta lei causaria na Lei 9.394/ 96, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Dessa forma, sua promulgação representa um compromisso que o então candidato à presidência, Lula, havia assumido com a comunidade afro-brasileira.

o Ministério da Educação (MEC), que culminou na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). Esta ajudou na qualificação de professores e elaboração de material didático para a efetivação da Lei nº 10.639/03 (OLIVEIRA; BARBALHO, 2014, p. 163). Ademais, a grande conquista da SEPPIR foi sua participação na articulação governamental para a provação do Estatuto da Igualdade Racial, a Lei nº 12.288/2010[21], cujo objetivo era a garantia dos direitos fundamentais à população negra. Entre eles, (i) o reconhecimento do direito à liberdade de consciência e de crença dos afro-brasileiros e da dignidade dos cultos e religiões de matriz africana praticadas no Brasil, (ii) a demarcação das terras quilombolas, (iii) a obrigatoriedade da disciplina de História Geral da África e do Negro no Brasil; e (iv) a garantia das cotas para corrigir as desigualdades raciais que marcam a realidade brasileira (Lei nº 12.288/2010)[22].

Assim, o movimento negro, durante o governo Lula, transformou-se de "[...] demandante a formulador de políticas públicas para a população negra através da inserção em ministérios e conselhos" (LIMA. M, 2010, p.82). A institucionalização do movimento negro aconteceu individualmente, por meio da ação de ativistas negros inseridos na burocracia estatal que desfrutavam de espaços políticos para agir em prol da questão racial (SANTOS, M. 2009, p. 248). "Esse processo de institucionalização refere-se a uma nova fase do movimento negro, como também, é consequência das mudanças ocorridas dentro do próprio Estado" (SANTOS. M, 2009, p.251), pois, desde a redemocratização o Estado brasileiro passou a refletir sobre a questão racial no Brasil. Isso aconteceu principalmente depois da Conferência de Durban[23], em

[21] Ressalta-se que a institucionalização das demandas do movimento no instituo da SEPPIR não ocorreu sem desafios vinculados ao insulamento burocrático. Durante a II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), o MNU propôs a retirada do Estatuto para que fosse discutido entre os movimentos negros e a sociedade civil e posteriormente fosse apresentado ao Estado brasileiro. Apesar das críticas, o Estatuto avançou sem debates com a sociedade civil e, mediante negociações entre a SEPPIR e o Democratas, o documento foi aprovado em 2010. O texto aprovado era totalmente diferente do original, não previa recursos para políticas públicas, abrandou penas ao crime de racismo e transformou a maioria das normas em não obrigatórias.

[22] Cabe ressaltar que, apesar dos avanços, essas políticas não foram suficientes para reparar todos os séculos de exploração e negação do negro. Além disso é preciso lembrar que muitas dessas políticas não se efetivaram, por exemplo, o ensino de História e Cultura Afro-brasileira em todos os níveis de ensino ainda não é uma realidade em todo o país.

[23] A Terceira Conferência das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Forma Correlata de Intolerância aconteceu em Durban, África do Sul, 2001.

2001, quando o Estado brasileiro finalmente reconheceu a existência do racismo no país. Nos períodos pós-Durban o Estado criou Grupos de Trabalho Interministeriais, criados pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso a fim de discutir a implementação dos compromissos firmados naquela conferência, especialmente políticas de ação afirmativa. A partir disso, e sobretudo no governo seguinte, a questão racial passou a ser pautada pela sociedade como um todo, pois as propostas de ação afirmativa foram discutidas no âmbito do Estado (no Legislativo e Executivo) nas universidades e na mídia, que abriu espaço para o debate. Vale a pena ressaltar que a aproximação com o continente africano inseriu novas estratégias para o debate racial no Brasil.

A ascensão de Luiz Inácio "Lula" da Silva à presidência do país em 2003 aconteceu em um contexto de Brasil com poucos anos de redemocratização e com altos índices de desigualdade, miséria e analfabetismo. Assim, inflamou o debate sobre se o novo governo apresentaria uma ruptura com o anterior e quais seriam os novos rumos da política doméstica e externa brasileira. As mudanças impetradas desde o primeiro ano do mandato indicavam uma inclinação para o continente africano e para pautas sociais nas políticas doméstica e externa.

Cabe destacar também o momento positivo que o continente africano vivia pelo seu renascimento político e econômico, que instigava a reorientação das prioridades de política externa brasileira. Verificavam-se (i) a estabilização de países como Angola e Moçambique, após décadas de guerra civis; (ii) o comprometimento da África do Sul no renascimento africano, após o fim do *Apartheid*; (iii) iniciativas de integração do continente por meio da criação de organizações regionais como a União Africana e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC); e (iv) o crescimento econômico excepcional de diversos países, como Nigéria e Argélia (LEITE, 2011, p. 179). É importante destacar também o papel geoestratégico que o Atlântico Sul assumiu devido às descobertas de jazidas de petróleo no Pré-Sal, tornando-se objeto da agenda de segurança regional a fim de impedir qualquer tentativa de militarização da região por parte das grandes potências (PEREIRA; BARBORSA, 2012, p. 63). No Brasil, houve renovada importância da agenda africana, concretizada na reestruturação interna do Itamaraty, por meio do desmembramento do Departamento

de África e Oriente Médio, criando uma estrutura departamental exclusiva para a África, com três divisões. A postura coincidiu com a democratização do MRE mediante o aumento de vagas para o ingresso na carreira diplomática e a concessão de bolsas para afrodescendentes (RIZZI, 2014, p. 191).

A revalorização da política externa africana fazia-se necessária especialmente em virtude de duas estratégias necessárias para o Brasil inserir-se no sistema internacional: politicamente reforçando a Cooperação Sul-sul e economicamente através do aproveitamento do mercado africano para promover o desenvolvimento interno, gerando emprego (SARAIVA, 2002, p.15). Diante dessa política "ativa e altiva" (AMORIM,2015) continente africano ganhou novo espaço na agenda da política externa brasileira. Houve a intensificação das relações Brasil-África pela abertura de diversas embaixadas brasileiras no continente em países como Camarões, Botsuana, Zâmbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe (LEITE, 2011, p.180). Ademais, foram recorrentes as viagens realizadas pelo presidente Lula e o Chanceler Celso Amorim ao continente, no total de 28 e 67, respectivamente, em oito anos (RIZZI, 2014, p. 191). Em relação às relações comerciais, o fluxo entre Brasil e África aumentou mais de 400% desde o início do governo Lula, atingindo o patamar de US$ 26 bilhões em 2008 (MRE, 2009).

Não obstante, tais elementos de continuidade em relação à política externa africana do período Geisel eram acompanhados por mudanças profundas. A nova política externa africana do Brasil inovava ao mudar o discurso culturalista raso, que acompanhou as tentativas anteriores de inserção do Brasil no continente, para o reconhecimento de uma dívida moral histórica o continente (SARAIVA, 2010, p.179). Tal dívida deveria ser compensada com políticas afirmativas em âmbito doméstico e externo, como parte da renovada importância assumida pelo movimento negro brasileiro. Concomitantemente, as políticas afirmativas domésticas foram seguidas por um engajamento externo com o continente africano que se diferencia do modelo de inserção africana de outras potências tradicionais e emergentes (CASTELLANO DA SILVA, 2013). Particularmente, o país ambicionava contribuir para o desenvolvimento africano superando o assistencialismo internacional por meio da cooperação técnica (IPEA, 2011, p.37; SARAIVA, 2010, p. 180). Foi justamente nas

relações com a região que a cooperação técnica horizontal se tornou um dos principais meios adotados pelo Brasil para a sua afirmação internacional, como parte da perspectiva de cooperação Sul-Sul, prioridade na política externa do governo Lula (PUENTE, 2010, p.32).

A cooperação técnica com o continente africano foi aprofundada em virtude do avanço técnico do país nos últimos anos e a capacidade dos organismos formuladores de política externa em converter a cooperação num instrumento de política externa. Dessa forma, destaca-se o papel da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que durante o governo analisado, desenvolveu ações interministeriais. O continente africano ocupou o primeiro lugar no destino dos projetos de cooperação técnica no período analisado chegando a 60% dos projetos da ABC em 2010, totalizando mais de US$ 22 milhões investidos (IPEA, 2011, p.45). Houve, por exemplo, a criação de Centros de Formação Profissional em parceria com o SENAI em Angola, Cabo Verde, Moçambique Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (IPEA, 2011, p. 66). Dessa forma, um dos diferenciais do Brasil tem sido a qualificação e contratação da mão-de-obra local favorecendo o desenvolvimento local (IPEA, 2011, p.7).

A fim de consolidar a cooperação técnica, o Brasil lançou mão de estratégias tanto discursivas e quanto institucionais. No caso da aproximação com os países africanos o papel da valorização da cultura afro-brasileira foi importante para a consolidação de acordos de cooperação. Concomitantemente, houve grande progresso institucional na ampliação da participação de diversos ministérios na execução da política externa (FARIA, 2011; PINHEIRO et al, 2010; MILANI, 2012; RIZZI, 2014). Dessa forma, a participação de outras agências governamentais como o MinC e a SEPPIR ampararam o Estado brasileiro, a fim de transformar seu capital cultural afro-brasileiro em estratégias para o estabelecimento de parcerias com os países africanos e para a promoção do desenvolvimento em diversas áreas como saúde, educação, formação profissional, administração pública, tecnologia da informação e demais áreas de cooperação técnica (LESSA.M, 2012, p.106; PUENTE, 2010, p. 123).

Cabe destacar que a política externa africana do Brasil, desenvolvida durante o governo Lula, diferencia-se do pragmatismo responsável, especialmente pelo

incremento de propostas sociais na política externa. Assim, a política externa convergia com a política doméstica, uma vez que, as políticas de combate à fome vão ao encontro do desejo de uma reforma no modelo de globalização vigente (VISENTINI, 2012, p.24). De modo similar, as políticas interna (de ação afirmativa), e externa (de cooperação técnica) visavam cooptar aliados ao Estado, que garantissem a sua legitimidade interna e externa.[24] Portanto, as relações com a África significaram uma mudança de programa na política externa brasileira, já que, os novos instrumentos de ação do Estado brasileiro promoveram uma mudança qualitativa no desenvolvimento da política externa africana. Essa mudança qualitativa estava presente na mudança do discurso e no ajuste das políticas práticas (aprofundamento e ampliação da cooperação técnica) em relação ao continente, uma vez que, se reconhecia a necessidade de remediar doméstica e externamente as mazelas derivadas da escravidão e dos processos discriminatórios que os afrodescendentes passaram no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações longínquas histórico-culturais do Brasil com o continente africano testemunharam momentos de maior aproximação e afastamento dos dois lados do Atlântico. Essa pesquisa analisou dois momentos de grande aproximação, cuja inserção internacional autonomista e globalista do Brasil, baseada no paradigma desenvolvimentista encontrou na África um campo de possibilidades. Nos dois governos analisados, Geisel e Lula, o sistema internacional era permissivo à capacidade de ação dos Estados do Sul Global. Entretanto, cada um dos governos aproveitou o momento de formas diferentes, de acordo com as possibilidades do

[24] Isso não significa que essa relação ocorreu distanciada de interesses econômicos e políticos, fundamentos de qualquer outra ação social. Por um lado, tanto a cooperação técnica quanto as ações afirmativas envolveram interesses e não produziram necessariamente a autonomia dos receptores. Por outro lado, não são simples assistencialismos, envolvem recuperação de traumas passados e oportunidades para transmissão de conhecimentos que podem gerar empoderamento efetivo. No caso da cooperação técnica internacional, a cooperação para o desenvolvimento que experimentou seu auge no governo Lula carregou clara distinção, pois envolveu multidimensionalidade e amplitude completamente inéditas na política externa brasileira

Estado brasileiro e as suas relações com a sociedade, para diversificar as parcerias brasileiras.

As particularidades do processo de construção do Estado nacional brasileiro, a naturalização das desigualdades raciais baseadas no mito da democracia racial e a consolidação desse mito no século XX perpetuaram o sistema de exclusão que a população negra foi submetida em toda a história do país. Entretanto, a mobilização social negra em direção à contestação desse mito exerceu pressão sobre o Estado brasileiro, que após mais de trinta anos de luta passou a responder a necessidades da população negra. O reconhecimento desse sistema de exclusão pelo Estado brasileiro a partir de políticas de ações afirmativas e o desenvolvimento de uma política em direção a África, admitindo a dívida histórica com o continente, demonstra a necessidade do Estado em legitimar-se frente a sociedade, no caso, o movimento negro. Desse modo, pode-se admitir que, frente aos constrangimentos e liberdades oferecidos pelo ambiente internacional e as relações entre o Estado e a sociedade, a formulação da política externa reflete sobretudo a busca por legitimidade do Estado. No caso da política externa africana, esta legitimidade envolvia as características do Estado brasileiro nos períodos analisados e a amplitude das pressões exercidas pelo movimento negro em direção a respostas concretas.

Quadro 1 – Análise comparativa da política externa africana em Geisel e Lula

VARIÁVEIS DE ANÁLISE	GOVERNO GEISEL (19174-1979)	GOVERNO LULA (2003-2010)
Contexto internacional	**PERMISSIVO** Crise de hegemonia dos Estados Unidos, Choque do Petróleo de 1973, Ascensão do debate Terceiro-Mundista.	**PERMISSIVO** Multipolaridade desequilibrada, expansão dos EUA, atentados do 11/09 e ascensão de potências emergentes.
Estado brasileiro	**ESTADO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA** Agente promotor do crescimento econômico.	**ESTADO LOGÍSTICO** Autonomia decisória na esfera política e planejamento estratégico do desenvolvimento econômico.
Movimento negro	**POLÍTICA OPOSICIONISTA** Mobilização de caráter combativo do racismo e do mito da democracia racial.	**POLÍTICA DE INSERÇÃO**

		Institucionalização do movimento negro por meio da integração de militantes na máquina no Estado.
Política Externa Africana do Brasil	**POLÍTICA EXTERNA COMERCIALISTA** Política externa como meio de concretizar o processo de substituição de exportação.	**POLÍTICA EXTERNA AFIRMATIVA** Aprofundamento da Cooperação Sul-Sul a fim de uma ordem internacional mais justa.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme apresentado nas seções anteriores, pode-se concluir que no primeiro período analisado (governo Geisel), evidencia-se um ambiente internacional permissivo à atuação dos países em desenvolvimento em decorrência da Crise do Petróleo de 1973 e aos constrangimentos experimentados pela política externa norte-americana. Domesticamente, o movimento negro exprimia característica oposicionista às estruturas discriminatórias, ao denunciar o mito da democracia racial tão exaltado pelo governo como elemento formador da identidade nacional e, consequentemente, ser alvo de ações repressoras. O Estado nacional-desenvolvimentista, por seu turno, preocupava-se prioritariamente com a sustentação do crescimento econômico para a garantia de sua legitimidade, em detrimento de políticas sociais inclusivas, e adotava a política externa como instrumento do processo de industrialização. A política africana tinha caráter comercialista, uma vez que o objetivo principal era a superação da dependência energética e consolidação do modelo de substituição das exportações brasileiras.

No segundo período (governo Lula), a reconfiguração de poder no sistema internacional e a crise de superexpansão da política externa norte-americana gerava espaços para ação inter-regional para potências emergentes, como China, Rússia, Índia e Brasil. A característica assumida pelo Estado brasileiro, o Estado Logístico, possibilitava a agência do país no sistema internacional, devido à autonomia decisória na esfera política e ao planejamento estratégico do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, a democratização e as reformas administrativas passaram a exigir do Estado uma autonomia inserida na sociedade (EVANS, 1995), de forma a otimizar a alocação de recursos e investimentos, bem como assegurar legitimidade política e governabilidade. O movimento negro agiu estrategicamente neste contexto, adotando

renovadas pressões e uma política de inserção de militantes na máquina burocrática. A política externa africana do governo Lula levou em conta a necessidade do estabelecimento de políticas afirmativas no âmbito doméstico e as aplicou externamente. Aprofundou as relações com o continente africano por meio de uma cooperação sul-sul mais justa e solidária. Acrescentou questões sociais ao discurso da política externa, como o combate à fome e a miséria, temas que afetam diretamente a população afrodescendente, e as consolidou com a priorização do instrumento de cooperação técnica.

Essa mudança de programa parece ter sido possível graças à mudança da característica do Estado (de nacional-desenvolvimentista para logístico) e à sua interação com grupos sociais, entre eles o movimento negro. A interação entre Estado e sociedade, levou à necessidade daquele se legitimar, articulando pautas de grupos sociais em suas políticas públicas, inclusive na política externa. Mesmo que indiretamente, a sociedade (o movimento negro) foi agente desse processo possibilitado pela democratização, e passou a ter uma estratégia de inserção nas suas relações com o Estado logístico.

Procurou-se, em suma, contribuir para a análise da política externa brasileira, propondo-se estudos a respeito das características e capacidades do Estado e o papel da relação entre Estado e sociedade, especialmente no tocante à política externa africana do Brasil. Investigações futuras fundadas neste modelo explicativo podem ser reveladoras, principalmente no caso brasileiro. Isto, pois, atualmente, a sugerida crise do Estado logístico (CERVO; LESSA, 2014) parece envolver uma crise de legitimidade na relação entre Estado e sociedade, com claros impactos na tímida política externa do governo Dilma, o que representou um relativo influxo da Política Externa Afirmativa.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham. *Essence of decision* – explain the Cuba missile crisis. Boston: Little Brown, 1971.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1999

AMADOR, Zélia Amador. *Os herdeiros de Ananse***:** movimento negro, ações afirmativas, cotas para negros na Universidade. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará, 2008.
AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.53. SPE, pp. 214-240, 2010.
_____. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Editora Benvirá, 2015
ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012
AYOOB, Mohammed. *The Thrid World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and the International System*. L. Rienner Publishers, 1995
BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.
BHABHA, H.K. *O local da cultura*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.
BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamentoeconômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
BRASIL. Lei nº. 10.639, de 09 de janeiro de 2003. *Dispõe sobre a obrigatoriedade da inclusão no currículo oficial o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana na Educação Básica*. DOU, Brasília, DF, 10 jan. 2003. Seção 1, p. 10.2003.
BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. "The Foreign Policies of the Global South: An Introduction". In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. (Org.). *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 1–11, 2003.
BUZAN, Barry. HANSEN, Lene. *A evolução dos estudos de segurança internacional*. Tradução de Flávio Lira. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
CARVALHO, José Murilo de. "Cidadania: Tipos e percursos". *Revista Estudos Históricos*, v. 9, n. 18, pp. 337-360, 1996.
CARDOSO, Sandra Aparecida; MIYAMOTO, Shiguenoli. "A política externa dos governos Geisel e Lula: similitudes e diferenças." São Paulo, v. 11, n. 21, pp.33-49, 2010.
CASTELLANO DA SILVA, Igor. Religiosidade, Cultura Nacional e Política Externa: Um ensaio sobre Estados Unidos e Brasil. In: CARLETTI, Anna; FERREIRA, Marcos Alan (Org.). Religião e Relações Internacionais: Dos Debates Teóricos ao Papel do Cristianismo e do Islã. 1ed.Curitiba: Juruá, p. 132-178, 2016.
CASTELLANO DA SILVA, Igor. Mitologia e teoria de Relações Internacionais na África: avanços do novo regionalismo. InterAção, v. 5, p. 50-104,2013.
CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. 2012. *História da política exterior do Brasil*.4ª. ed. Brasília, DF: Ed. UnB.
CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: Funag/IBRI, 2001.
_____. "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, pp. 5-25, 2003.
CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)." *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.57, n. 2, pp.133-151, 2014.
CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
CLAPHAM, Christopher. *Third world politics: an introduction*. Abingdon: Routledge, 1985.
CONCEIÇÃO TAVARES, M. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.* 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
DIAS, Lucimar."Quantos passos já foram dados? A questão de raça nas leis educacionais". Maringá: *Revista Espaço Acadêmico* nº38, pp. 49-62, 2004.

DOMINGUES, Petrônio. “Movimento Negro brasileiro: alguns apontamentos históricos”. Rio de Janeiro: *Revista Tempo*, v. 12, n. 23, pp. 100-122, 2007.
DUTRA, Maria Rita Py.. *Rompendo Barreiras: relações entre capital cultural e consciência racial*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Maria, 2012.
EVANS, Peter. Embedded Autonomy. *States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
FALETTO, Enzo; CARDOSO, Fernando Henrique.. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1984.
FANON, Frantz.*Pele negra máscaras brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008.
FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. de. “O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, , pp. 311-355, janeiro/junho 2012.
FERNANDES, Florestan. *A integração do negro à sociedade de classes*. São Paulo: Editora Nacional, 1965
FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*.5. ed. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.
GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 2002.
GILROY, Paul. *Atlântico negro*. Tradução de Cid Knipel Moreira.São Paulo: Editora 34, 2001.
GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 9ª. ed. São Paulo, SP: Loyola, 2011.
GOMES, Nilma Lino. Limites e possibilidades da implementação Da lei 10.639/03 no contexto das políticas públicas em educação. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana. (org). *Caminhos convergentes*: *estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, pp.39-72, 2009.
GONZALES, Lélia; HASENBALG, Carlos Alfredo. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.
GRAHAM, Richard. Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e Estado. *Diálogos* v.5, n.1, pp.11-47, 2001.
HAGAN, Joe D. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick. J. (Org.). *Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, pp. 117–144, 1995.
HANCHARD, Michael George. *Orphew and Power: The Movimento Negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil 1945-1988*. Princeton: Princeton University Press, 1994
HARKOT-DE-LA-TAILLE, Elizabeth; SANTOS, Adriano Rodrigues dos. Sobre escravos e escravizados: percursos discursivos da conquista da liberdade. In: *III Simpósio Nacional e I Simpósio Internacional Discurso, Identidade e Sociedade*. Campinas: UNICAMP, 2012
HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, pp. 3-21, 1990.
IPEA. *Ponte sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*. Brasília: Banco Mundial e Ipea, 2011.
KÖSSLING, Karin Sant´Anna. *As lutas antirracistas de afrodescendentes: Sob vigilância do DEOPS/SP (1964-1983)*. Dissertação de Mestrado em História. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2007.
KRASNER, Stephen D. *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*. Berkeley: University of California Press, 1985.

LEITE, P. S. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.
LESSA, Antônio Carlos. *Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do Nacional-desenvolvimentismo: estratégias de diversificação de parcerias (1974 - 1979)*. Dissertação de Mestrado em História, Universidade de Brasília, 1994.
LIGIERO, Luiz Fernando. A *autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 87, pp. 77-95, 2010. LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. Rio de Janeiro: *Contexto Internacional*, v.22, n.2, pp.263-303, 2000.
_____. Na *trilha de uma Política Externa Afirmativa*. Observatório da Cidadania, pp.94-100, 2003.
_____. Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa. MARQUES, Eduardo; PIMENTA, C. A. (Org) *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP, 2013.
_____.. "Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria". Rio de Janeiro: *Dados*,v. 39 n. 3, 1996.
MBEMBE, Achielle. *Crítica da razão negra*. Tradução de Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2014.
MILANI, Carlos S; PINHEIRO, Letícia (orgs). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2012.
MOHAMEDOU, Mohammad-Mahmoud Ould.Foreign Policy in the Arab World: Ther promise of a State-centered approach. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. (ed). *The Foreign Policies of the Global South: rethinking conceptual frameworks*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.
MOON, Bruce E. The State in Foreign and Domestic Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick. J. (Org.). *Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, pp. 187–200, 1995.
MOURA, Clóvis de. *Dialética radical do Brasil negro*. São Paulo: Ed. Anita, 1994.
MRE. Reunião do Presidente Lula com Embaixadores brasileiros na África. 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/02/20/reuniao-do-presidente-lula-com-embaixadores>. Acesso em: 26 ago. 2016.
MUNANGA, Kabengele. Mestiçagem como símbolo da identidade brasileira. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs). Epistemologias do Sul. São Paulo: Cortez, 2010, p.444-454, 2010.
NASCIMENTO, Elisa Larkin. O movimento social afro-brasileiro no século XX: um esboço sucinto". In: NASCIMENTO, Elisa Larkin (Org). *Cultura em Movimento: matrizes africanas e ativismo negro no Brasil*. São Paulo: Selo Negro,pp. 93-178, 2008.
NYE, Joseph. *O Futuro do poder*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.
OLIVEIRA, Alicianne Gonçalves de; BARBALHO, Alexandre Almeida. O movimento negro no poder? O PT, o Governo Lula e a SEPPIR. *O público e o privado*, v. 1, n. 23, pp. 151- 172, 2014.
ORTIZ, Renato.*A morte branca do feiticeiro negro: Umbanda, integração de uma religião numa sociedade de classes.* Petrópolis, RJ: Vozes, 1976.
PEREIRA, Almícar Araújo. *O mundo negro: relações raciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.
PEREIRA, Analúcia Danilevicz; BARBOSA, Luísa Calvete Portela. O Atlântico Sul no contexto das relações Brasil-África. *Século XXI*, v. 3, n. 1, pp. 59-77, 2012.

PINHEIRO, Letícia; SALMÓN, Mônica. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, pp. 40-59, 2013.
PINHEIRO, Letícia. Autores y actores de la política exterior brasileña. Ciudad de México: *Foreign Affairs Lationamérica*, v.9, n.2, pp. 14-24, 2009.
PINHO, Osmundo de Araújo. Etnografias do brau: corpo, masculinidade e raça na reafricanização em Salvador. *Estudos Feministas*, v. 13, n. 1, p. 127-145, 2005.
PIRES, Thula Rafaela. *Colorindo memórias e redefinindo olhares: Ditadura Militar e Racismo no Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 2015.
PRANDI, Reginaldo. Exu, de mensageiro a diabo. Sincretismo Católico e Demonização do Orixá Exu. São Paulo**:** *Revista USP*, n.50, pp. 46-63, 2001.
PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. Tradução de Dalton L. G. Guimarães, Feliciano de Sá Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda *Revista de Sociologia e Política,* v. 18, n. 36, pp. 147-174, 2010.
QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs). Epistemologias do Sul. São Paulo: Cortez, p.84-130, 2010.
RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Demandas sociais, política externa e regionalismo. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n.20, 2015.
RIZZI, Kamilla Raquel. O *grande Brasil e os pequenos PALOP: a Política Externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974-2010)*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2014.
ROSE, G. 1998. Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics* 51 (1 (Oct)) (junho 13), pp. 144–172, 1998.
SANSONE, Livio. *Negritude sem etnicidade: o local e o global nas relações raciais e na produção cultural negra do Brasil*. Salvador: Edufba ; Pallas, 2003.
SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. 13ª. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010.
SANTOS, Márcio André de O. dos. Política negra e democracia no Brasil contemporâneo: reflexões sobre os movimentos negros. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana. (org). *Caminhos convergentes: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, pp. 227-258, 2009.
SANTORO, Maurício.Democracia e Política Externa no Brasil. *Revista Estudos Políticos*, n.4, pp. 95- 105, 2012.
SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil atlântico: Relações Internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.
_____. Do silêncio à afirmação: as relações do Brasil com a África. In: CERVO, A. L (Org). *O desafio internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, pp. 263-331, 1994.
_____.*O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira, de 1946 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.
_____. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 2, pp. 5-25, 2002.
SCHWARCZ, Lilian. M. Gilberto Freyre: adaptação, mestiçagem, trópicos e privacidade em Novo Mundo nos trópicos. *Philia&Filia***,** v. 2, n. 2, p. 85-117, 2006.
SCHWELLER, Randall L. Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.
SERBIN, Andrés. Latin American Foreign Policies: Incorporating Civil Society Perspectives. IN: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne. (Org.). *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 99-124, 2003.

SEYFERTH, Giralda. Os paradoxos da miscigenação: observações sobre o tema imigração e raça no Brasil. In: *Estudos afro-asiáticos***.** 20. Rio de Janeiro: Fator, 1994.
SILVA, Heloísa Conceição Machado. *Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.
SILVÉRIO, Valter Roberto. Evolução e contexto atual das políticas públicas no Brasil: educação, desigualdade e reconhecimento. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana. (org). *Caminhos convergentes: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, pp. 13-38, 2009.
SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979) . *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 2, pp. 191-222, 2004.
SYNDER, Richard; BRUCK, H ; SAPIN, Burton. *Foreign policy decision making- an approach to the study of international politics*. New York: Free Press, 1954.
VIGEVANI, Tullio; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto internacional*, v. 29, n. 2, pp. 273-335, 2007.
VISENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilaterização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. 2ª.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
_____. A Relação Brasil-África: Prestígio, cooperação ou negócio? Rio de Janeiro: Editora Alta Book, 2016.
_____. O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010) . *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais***,** Porto Alegre, v. 1, n. 1, 2013.

Recebido em 28 de agosto de 2016.
Aprovado em 22 de fevereiro de 2017.