Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS
Vol. 16 Nº 33, Jul - Dez de 2024
Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Por uma política externa antirracista para o Brasil: a oportunidade apresentada pelo Haiti

Towards an Antiracist Foreign Policy for Brazil: The Opportunity Presented by Haiti

Tadeu Morato Maciel[*]
Marina Bolfarine Caixeta[**]

Resumo: O Brasil teve sua sociedade forjada por práticas coloniais desde o século XV, determinando uma tradição de política externa que se adequa a modelos e valores de um sistema internacional racializado. Em paralelo, o Haiti é visto como um problema de segurança internacional, sendo alvo de subsequentes missões de pacificação. O Brasil tem sido pouco crítico quanto a interferências naquele país, ao, por exemplo, comandar a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti. Por meio da abordagem qualitativa-histórica, que se apropria da avaliação e análise de política externa, sugerimos uma política externa antirracista para o Brasil a partir do Haiti, a qual se torna inevitável na busca por mudanças efetivas na estrutura internacional desigual. E sugerimos a participação social, mediante o estabelecimento de um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB), como passo essencial para incluir novos atores, agendas e práticas cooperativas.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Antirracismo; CONPEB.

[*] Professor adjunto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID-UFRJ). Professor Colaborador (2018-atual) no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF). Estágio pós-doutoral (bolsista PNPD/CAPES) pelo PPGEST/UFF (2019-2023). Professor Colaborador (2018-2023) na Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) e Pesquisador do Laboratório de Estudos sobre Política Externa Brasileira (LEPEB) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Vice-Coordenador do Grupo de Pesquisa do CNPq OITEG - Organizações Internacionais e Temas Globais. Coordenador do laboratório de pesquisa Nexus: segurança e desenvolvimento na política global (vinculado ao SEDEAMÉRICAS e ao NEA). Doutor em Ciências Humanas e Sociais (2018), com projeto na área de concentração de Relações Internacionais, pela Universidade Federal do ABC (UFABC).

[**] Pesquisadora mulher da área da política internacional interessada na cooperação internacional para o desenvolvimento no Sul global. No presente, realizo estágio de pós-doutorado no Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPG-CPRI) da Universidade Federal de Goiás (UFG) desde março de 2023 (Bolsa PDPG/CAPES). Graduada em Relações Internacional em 2005, especialista em Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB), mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (CEAM/UnB) e doutora em ciências sociais no Programa de Pós-graduação de Estudos Comparados sobre as Américas (ELA/UnB), com doutorado sanduíche na Universidade Nacional de Rosário (UNR) na Argentina sob orientação de Gladys Lechini. Pesquisadora associada do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (ASUL), quem representa como conselheira suplente no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no Grupo de Trabalho da Agenda Internacional, desde fevereiro de 2023.

Abstract: Brazil's society has been shaped by colonial practices since the 15th century, establishing a tradition of foreign policy that aligns with the models and values of a racialized international system. In parallel, Haiti is seen as an international security problem, being the target of subsequent peacekeeping missions. Brazil has been relatively uncritical regarding interventions in that country, for instance, by leading the United Nations Stabilization Mission in Haiti. Through a qualitative-historical approach, which involves the evaluation and analysis of foreign policy, we suggest an antiracist foreign policy for Brazil based on Haiti, which becomes essential in the quest for effective changes in the unequal international structure. We also suggest social participation by establishing a National Foreign Policy Council (CONPEB) as a crucial step to include new actors, agendas, and cooperative practices.

Keywords: Brazilian foreign policy; Antiracism; CONPEB.

Introdução

O Brasil tem uma sociedade marcada pelo sistema colonial que reproduz práticas racistas desde o século XV. Essas relações racistas se estabelecem interna e internacionalmente e estão presentes tanto na sua independência quanto na consolidação de um Estado nacional soberano no sistema internacional. Esse processo esteve condicionado ao modelo ocidental vigente a serviço da legitimação das ex-metrópoles, que predominantemente se afirmaram como países privilegiados na hierarquia de poder global.

Assim, a descolonização esteve restrita aos ditames europeus, e a ascensão dos novos Estados-nação, por conseguinte, aderiu ao sistema concebido pela Europa. A inserção nessa dinâmica internacional surgiu, então, condicionada a estruturas racistas, patriarcais e capitalistas impostas aos países considerados como emergentes ou subdesenvolvidos, abrangendo todo o planeta em uma mesma ordem mundial. Há, portanto, uma dominação política, social e cultural que vai do colonialismo ao imperialismo, conforme Quijano (1992).

> De fato, se observarmos as linhas principais da exploração e da dominação social em escala global, as linhas matrizes do poder mundial atual, sua distribuição de recursos e de trabalho entre a

> população do mundo, é impossível não ver que a vasta maioria dos explorados, dos dominados, dos discriminados, são exatamente os membros das 'raças', das 'etnias' ou das 'nações' em que foram categorizadas as populações colonizadas, no processo de formação desse poder mundial, desde a conquista da América em diante. (QUIJANO, 1992, p. 12, tradução nossa).

O sistema colonial ensejou a atual "colonialidade do poder" fundamentada no capitalismo global em crescente expansão. A distinção étnico-racial ocorre, portanto, em função da acumulação de capital por parte de uma elite branca norte-atlântica que mantêm formas de dominação além das dimensões políticas e econômicas. Para Quijano (2001) ao associar raça (categoria mental da modernidade) ao capitalismo (a nova estrutura de controle do trabalho), identidades históricas surgem com base nos papéis e lugares que os diversos grupos sociais ocupam nessa estrutura global. Raça e divisão internacional do trabalho reforçam-se mutuamente, apesar de existirem, também, independentemente uma da outra.

O campo político dos estudos internacionais tem sua gênese nesse sistema internacional capitalista racista. Daí a atual onda de descolonização das Relações Internacionais (RI) como campo de estudos cuja evidência é o descontentamento acerca do cânone ocidental e norte atlântico e do necessário esforço para superar o racismo científico dos séculos XVIII e XIX que fundamenta os estudos políticos internacionais sempre a partir da experiência do homem branco, que explica tanto a dominação intelectual quanto a material do Ocidente nas Relações Internacionais. (TICKNER; SMITH, 2020).

A natureza política dos fenômenos internacionais está marcada pela modernidade e colonialidade que adquire amplitude global. Por isso, a descolonização do campo de estudos reivindica uma perspectiva enraizada nas sociedades em que se observam esses fenômenos políticos e as problemáticas internacionais. Essas fronteiras das narrativas tradicionais e alternativas estão relacionadas ao que é considerado essencial "em termos de conhecimento (em relação ao tema), de onde esse conhecimento provém (tanto em termos geográficos quanto nos métodos de produção, ou seja, uma questão de epistemologia) e como e onde o conhecimento "sério" é divulgado e apresentado" (TICKNER; SMITH, 2020, p. 2, tradução nossa). Sendo assim, nos cumpre criticar o discurso de neutralidade que pretende projetar o europeísmo na ciência e assumir a posição dos grupos sociais

vulnerabilizados nessas relações de dominação. Isso, com o fim de contestar o sistema desigual e a discriminação de certos sujeitos, sejam os negros e indígenas, sejam as mulheres e camponesas, por exemplo.

Na discussão sobre uma política externa brasileira (PEB) mais inclusiva, crítica a esse sistema internacional, observam-se importantes avanços no contexto atual. Esse é o caso dos debates feministas que levaram à adoção em março de 2024, com assinatura do Brasil, da Declaração sobre a Política Externa Feminista da América Latina e do Caribe[1]. Na perspectiva interseccional, porém, há uma urgente necessidade de uma política externa antirracista, que consiga responder, critica e concretamente, também, ao racismo da estrutura do sistema internacional

Para tanto, aproveitamos a oportunidade oferecida pela crítica ao campo, baseada nos pensamentos e experiências do Sul global, para essa problematização sobre uma política externa antirracista. O Sul global, entendido aqui como uma "identidade na política internacional" (CAIXETA; MENEZES, 2021), põe-se a pensar uma cooperação entre as nações e os povos do Sul que estiveram sob o jugo colonialista e reivindicar a justiça social global e reparação histórica. Uma iniciativa desta envergadura não está, entretanto, livre de desafios. Como explicam Smith e Tickner (2020), ela deve ser capaz de articular os diferentes mundos não-ocidentais e suas visões plurais, além de questionar o caráter universal das categorias vigentes atualmente e perspectivas distintas para as RI. Nesse sentido, "como podemos reimaginar o 'internacional' quando o Norte global define suas normas, instituições e práticas?" (SMITH; TICKNER, 2020, p. 4, tradução nossa).

Discutiremos a política externa antirracista a partir da experiência do Brasil, utilizando a relação com o Haiti como exemplo da urgência dessa perspectiva. Como corolário, o Brasil predominantemente construiu uma tradição de política externa que se adequou aos modelos e valores do sistema racializado na ordem mundial desigual que, por sua vez, inferiorizou os povos e as nações não-brancas. A despeito de pautar os problemas vividos pelo Haiti no cenário político internacional[2], o país sulamericano tem sido pouco crítico quanto às decisões da comunidade internacional

[1]A Declaração foi adotada na VIII Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em São Vicente e Granadinas, com o objetivo, entre outras coisas, de garantir o acesso pleno e igualitário das mulheres a processos de tomadas de decisão (BRASIL, 2024).

[2] Um exemplo disso é o discurso recente do presidente Lula na Assembleia Geral das Nações Unidas (em 25/09/2024) quando lembra que o Haiti precisa de esforço dos países e da ONU para estabelecer a inadiável ordem pública e apoiar sua reconstrução.

e suas interferências na realidade política do país caribenho. Não apenas são evidências o comando da MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti - que durou 13 anos (2004-2017), mas, também, o apoio para a recentemente autorização em relação ao envio da MSS – Missão Multinacional de Apoio à Segurança no Haiti - em outubro de 2023, sob sua presidência rotativa do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

O caso do Haiti é bastante revelador nesta discussão. A primeira nação independente no subcontinente latino-americano e caribenho, em 1791, silenciada pela história (TROUILLOT, 2016), se autoproclama uma nação negra e realiza uma revolução protagonizada por escravizados africanos, algo que poderia ser visto, inclusive, como um significativo movimento constitucionalista (SANTOS, 2021). No presente, porém, o Haiti é um tema recorrente na agenda de segurança internacional, alvo de sucessivas intervenções internacionais. Estas acumulam fracassos quanto a promover a paz e estabilidade (SEITENFUS, 2014), constrangem a soberania na turva fronteira entre espaços nacionais e internacionais (MACIEL, 2018) e deixam um legado com grandes prejuízos para a sociedade haitiana[3]. Isto é, há uma 'internacional comunitária' para a recolonização do Haiti, em que "[...] as trágicas narrativas trazidas à tona através das grandes redes de comunicação por ocasião do terremoto de 2010 constitui a síntese de uma história de assaltos contra o Haiti orquestrada com base no racismo da civilização ocidental" (SEGUY, 2014, p. 300).

Contudo, mais recentemente, algumas iniciativas têm ensejado narrativas e posturas colaborativas por parte da diplomacia brasileira, quanto à Cooperação Técnica Sul-Sul. Haja vista a denominação de política externa 'ativa e altiva' que caracterizou a PEB neste início do século XXI, pode-se notar sua ênfase nas relações com o Sul global e nas práticas cooperativas para impulsionar agendas públicas de interesse dos países em desenvolvimento, como a agricultura e a saúde. Como mostra Milani (2017), para os 30 anos da história da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Haiti aparece entre os cinco principais países parceiros do Brasil, na primeira década (de 2005 a 2011) com mais de 40% do total dos gastos públicos oficiais com a cooperação internacional (dos 80% que representam os países da

[3] Lembramos a MINUSTAH, que finda em 2017 e não teve até o presente uma avaliação realizada pelo Conselho de Segurança, apesar de sérias e várias denúncias - vide Maciel *et al.* (2023) e Maciel e Garbers (2023).

América Latina), além do 100. país em importância orçamentária para o período de 2011 e 2013. Também destacou-se que o Haiti está presente na crescente cooperação trilateral - envolvendo países doadores da OCDE, organizações multilaterais (do sistema ONU) ou fundo IBAS -, na cooperação com organizações não-governamentais e, ainda, em arranjos Sul-Sul-Sul, como é o caso da parceria Brasil-Cuba-Haiti em saúde.

Este tipo de política, porém, não se constitui, ainda, uma tradição diplomática do Itamaraty, nem uma constância na PEB, além de, também, não estar isenta de contradições. Sabe-se que o Brasil é membro do *Core Group*[4] e apoiou a constituição do atual governo de transição fora do Haiti em uma Cúpula da CARICOM - a Comunidade do Caribe -, com a presença de países como Estados Unidos, França e Canadá, o que tem levantado fortes críticas por parte da sociedade haitiana (CHALMERS, 2024). Nesse sentido, há a necessidade de maior transparência em relação aos objetivos do Brasil ao interagir (ou se afastar) do Haiti. Uma politização do campo, assim, tem sido demandada por grupos da sociedade civil para mais participação nas decisões da política externa brasileira, por meio de um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB). Isso seria algo esperado para um regime democrático, em que distintos grupos de interesse se reúnem e disputam recursos e espaços públicos - as arenas de políticas públicas.

Conforme o IPEA (2013; 2014), há mais de duas dezenas de conselhos nacionais no Brasil constituídos como espaços formais de participação social, englobando desde a definição de prioridades da agenda política, até a formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas. Previstos e incentivados pela Constituição Federal de 1988, em mais de trinta artigos dedicados a estimular a gestão pública participativa, os conselhos surgem de reivindicações, como aquela para a política externa. Apesar de ser uma demanda que ganhou bastante corpo, mas ficou restrita em 2014, o CONPEB retorna para a pauta no presente cenário, um fato muito importante (mesmo que não suficiente) para a discussão da PEB antirracista, já que permitiria a presença de novos temas e atores sociais na agenda política. “Os conselhos podem ser considerados instituições híbridas, visto que Estado e sociedade

[4] O Core Group é um grupo da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da União Europeia, delegados pela ONU após a retirada da Minustah, que é basicamente dirigido pelos EUA, segundo Chalmers (2024) em recente análise de conjuntura.

civil partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinada área política" (AVRITZER; PEREIRA, 2005 *apud* IPEA, 2013, p. 9).

Assim, partindo do pressuposto de que a política externa é uma política pública que também envolve um amplo arco de atores e interesses (MILANI, 2015; TARGA, VALENTE, LOPES, 2023), adotamos uma metodologia qualitativa-histórica e dialogamos com alguns instrumentos avaliativos de política externa (DESIDERÁ; BARROS, 2023) e de análise de política externa (BERRINGER, 2015) com o objetivo de contribuir com a discussão sobre uma PEB antirracista.

Então, como definir uma política externa brasileira antirracista elegendo o Haiti como um potencial destinatário? Para responder a essa questão de pesquisa, partimos da hipótese de que o Brasil, como representante do Sul global, deve afirmar e conduzir, por meio de sua política externa direcionada ao Haiti, ideais e práticas antirracistas mediante a inclusão de novos atores, narrativas e práticas sociais. Sugere-se que se torna incontornável a premente necessidade de que o Brasil conteste práticas imperialistas e proponha mudanças efetivas para re-estruturar as relações internacionais contemporâneas, que concebam a política externa como uma política pública democrática e, por isso, devem considerar a participação das sociedades em todo seu ciclo. Dentre as diversas ações que podem ser tomadas nesse sentido, é destacada nesse artigo a urgência da implementação do CONPEB, que permita uma maior democratização dessa política pública.

O artigo está estruturado da seguinte forma. Na primeira parte apresentamos a discussão sobre a consolidação do racismo no sistema internacional como algo que requer uma postura crítica para os debates sobre política externa. Na segunda parte, buscamos definir o que seria uma política externa antirracista para o Brasil, um país do Sul global que projeta sua imagem de ator propositivo e pró-ativo, mirando a realização da justiça global. Na terceira parte, apontamos alguns dilemas da relação estabelecida entre Brasil e Haiti, e, na quarta parte, destacamos a demanda pela criação de um CONPEB como forma de tornar a política externa mais sensível à exclusão racial que marca as duas nações. Como contribuição para o entendimento sobre uma política externa antirracista, defendemos a efetiva participação social no âmbito do Itamaraty, com vistas a desfazer o racismo da estrutura social e política tanto interna quanto internacional.

Enfoques críticos nas Relações Internacionais: um olhar do Sul global para o Haiti

O racismo é reconhecido como uma forma de orientar a estruturação do sistema internacional. No presente, ele se transveste na colonialidade (MIGNOLO, 2011), dando continuidade aos efeitos do colonialismo através do controle do ser, do saber e do poder. Nesse sentido, os marcos teórico-metodológicos que orientam a produção do saber nas ciências sociais, mais especificamente nas Relações Internacionais, refletem essas lógicas excludentes e racistas que colocam em questão o *status quo* do conhecimento científico e reivindica uma ciência que esteja atenta para a garantia da vida – começando pelas vidas negras (BHAMBRA *et al.*, 2020).

O campo das Relações Internacionais está intimamente relacionado à prática da política internacional, em que há distintos conceitos, perspectivas e temas que denotam um campo marcado pela hegemonia do Norte global. A ordem e desordem mundial, o internacional e o nacional, as guerras e conflitos, o Estado e soberania, o secularismo e nacionalismo, a segurança e política externa, além dos fenômenos da globalização, desigualdade e migração são alguns exemplos que aparecem problematizados por Tickner e Smith (2020) no livro "I*nternational Relations from the global South: Worlds of Difference*", ao defenderem a necessidade de enfoques críticos e visões plurais nas RI provenientes do Sul global. Nessa perspectiva, “o Sul global é usado não apenas como um rótulo geopolítico, mas também como uma posicionalidade política distintiva e uma subjetividade ética” (TICKNER; SMITH, 2020, p. 6, tradução nossa).

Para Vale e Thakur (2020), a disciplina das RI serviu de conselheira científica a certos governos e plasmou posicionamentos para um novo imperialismo no pós-Segunda Guerra Mundial. Por intermédio de uma narrativa moral de paz mundial, ela tem mascarado a ausência dos outros (não-ocidentais) e perseguido intervenções que se legitimam como exceções ao princípio de soberania dos Estados nacionais, sempre que interesse aos povos brancos do Atlântico Norte. Para Niang (2020), o internacional é uma extensão do mundo colonial e pós-colonial, porquanto impede que outras ontologias e epistemologias, que sejam diferentes, possam emergir.

A territorialidade e o estatocentrismo, provenientes do Tratado de Vestfália (1648), revelam interesses europeus que se tornaram componentes clássicos do sistema internacional. A assistência externa como prática e conceito nunca logrou

problematizar a balança de poder, assim como a cooperação para o desenvolvimento ignorou as relações assimétricas entre o Norte e o Sul global e instrumentalizou as políticas externas ambiciosas dos países mais poderosos, sem coerência com as narrativas de solidariedade, direitos humanos universais e reparação histórica. Essa diferença de poder da cena internacional está refletida nos marcos avaliativos das políticas e critérios analíticos para os fenômenos internacionais.

> [...] as formas como as causas da guerra e dos conflitos violentos são analisadas têm um forte impacto nas soluções concebidas pela "comunidade internacional" e pelo Estado individualmente para as superar. Por exemplo, ao descrever a guerra intra-estatal como um problema que prevalece em contextos de Estados fracos ou falidos, e de populações assoladas pela pobreza, vítimas de atores armados vorazes, comparados a criminosos organizados (ou terroristas), muitas teorias da guerra civil representam involuntariamente o problema global. O Sul como um outro "corrupto", "atrasado" e por vezes "ameaçador" cuja tutela Ocidental/do Norte e, em última análise, a intervenção, tornam-se justificáveis, se não necessárias. (TICKNER, 2020, p. 133, tradução nossa).

Assim, ao enfocar o Haiti no estudo dos fenômenos e conceitos que compreendem o 'internacional' surge a oportunidade de problematizar o conhecimento disciplinar predominante na área. Concebido como Estado falido, fracassado ou frágil[5], o Haiti coloca em questão o ordenamento do mundo, as causas da desordem e a falência da ideia de ordem mundial - afinal, quem se beneficia desta ordem?[6]. A elite dirigente (e econômica) haitiana, em especial, vincula-se mais a interesses externos do que domésticos, esvaziando o sentido de nacionalismo presente no Estado nacional, interesse nacional e soberania nacional.

> Fazendo um balanço da invasividade, penetração e intervenção do Ocidente, o papel desempenhado pelas relações de classe que transcendem as fronteiras territoriais, pelas corporações transnacionais, pelas instituições econômicas e financeiras internacionais, torna obsoletas as demarcações estritas entre o

[5] O Haiti é um dos países membros do g7+, uma organização intergovernamental que reúne os Estados frágeis. Siqueira (2023) pesquisa a criação e os dilemas desta organização intergovernamental, com especial importância para se pensar a política a partir do Sul global (CAIXETA, 2024).

[6] Smith (2020, p. 81, tradução nossa), com base em Hedley Bull, John Rawls e Amartya Sen, questiona: "É possível alcançar uma ordem global mais justa dentro do sistema de Estados soberanos, ou isso requer um sistema de governança diferente, como um governo mundial?"

> interior e o exterior, e a política externa e a política interna na periferia. (CALKIVIK, 2020, p. 206, tradução nossa).

Por isso, Behera (2020) afirma que é preciso contestar a ideia de que há um conceito objetivo de Estado que justifique seu caráter universal. Primeiramente, é preciso problematizar o argumento de que a soberania estatal emana de um território e depende dele, quando se sabe que não há fronteiras fixas nem legítimas ao longo da história da civilização humana. Em segundo lugar, a tese de que o Estado detém o monopólio do uso da força, tal qual proposto por Max Weber, para garantir a segurança de seus cidadãos, quando há evidências explícitas de que as guerras intraestatais são tão significativas quanto as guerras entre Estados - sem contar com os "democídios", ou seja, o número de pessoas que morrem em combate como "falha" da segurança pública. O terceiro, bastante conhecido no Haiti, é a demagogia da igualdade de soberania no sistema internacional e seu princípio de não-interferência; tendo as incursões militares externas sido intensificadas no pós-Guerra Fria sob os pretextos da 'intervenção humanitária' e da 'responsabilidade de proteger'.

Nesse sentido, democracia e Estado devem sustentar políticas externas distintas das tradicionais no Sul global. Para Calkivik (2020), um *ethos* esperado para o Sul global é a visão alternativa para um projeto ético de política externa, uma abordagem que se fundamenta nas relações sociais articulando os planos doméstico e internacional, contrariando a concepção de Estado do legado colonial, incluindo intervenientes não estatais que são potenciais portadores de imaginários alternativos para as políticas externas do Sul global. Com base em Dussel (2000) e sua proposta de uma "ética da libertação", torna-se central para essa maioria excluída das benesses da 'globalização-excludente' discutir uma ética da vida de forma a responder às mortes produzidas por esse sistema-mundo. Desde fora do sistema é que se pode transformá-lo, já que no seu interior criam-se mecanismos para sua reprodução.

A ética associa-se, portanto, à libertação dessas vítimas. Estas devem ser os protagonistas e, ao mesmo tempo, os objetivos das iniciativas políticas e públicas de libertação, que é "a luta pelo reconhecimento de sujeitos sócio-históricos emergentes dentro da sociedade civil em cada país e dentro do horizonte planetário" (DUSSEL, 2000, p. 11).

> Chegamos, assim, ao momento crucial da Ética da Libertação, onde reatualizamos, depois da queda do muro de Berlim em 1989, debates antigos (sustentados já por R. Luxemburg, A. Gramsci, C. Mariátegui e tantos outros) para, desde esta meta-ética da libertação, situar novos horizontes no tocante à razão ético-estratégica e tática, onde se mostrará a complexa articulação das massas vitimadas que emergem como comunidades críticas, tendo militantes críticos como núcleos de referência. Trata-se dos novos movimentos sociais, políticos, econômicos, raciais, ecológicos, do "gênero", étnicos, etc., que surgem no final deste século XX. Luta pelo reconhecimento de vítimas que operam transformações em diversas "frentes de libertação", que esta Ética da Libertação fundamenta e legitima, podendo dar urna certa orientação, a partir de critérios e princípios éticos, no dia-a-dia, para o exercício da práxis de libertação, desde as vítimas, de normas, ações, microestruturas, instituições ou sistemas de eticidade, sem ter de esperar o tempo das revoluções quando estas são "impossíveis". (DUSSEL, 2000, p. 13).

Trataremos de discutir uma PEB antirracista a partir do Haiti que aponte para essa ética da vida. Este país nos oferece a oportunidade de pensar essa política em termos críticos, solidários e éticos como um país do Sul global, como o caso do Brasil, que constrói uma imagem de engajamento com ideários de justiça social, direitos humanos universais e democracia nas RI.

A urgência de uma política externa brasileira antirracista

A elaboração de políticas públicas é um processo intrinsecamente associado à tomada de decisões, implicando em debates e confrontações entre os diversos grupos que buscam influenciá-las (RUA, 2009). Há uma bifurcação entre os campos da avaliação das políticas públicas, de interesse dos formuladores e executores de iniciativas governamentais, e da análise de política externa (APE), tipicamente estudado na comunidade científica das RI. A despeito disso, a APE tem sido fundamental para se pensar os marcos conceituais, teóricos e metodológicos, além do monitoramento e avaliação da política externa no Brasil (DESIDERÁ; BARROS, 2023).

Tanto a análise quanto a avaliação da política externa, deveriam guiar-se pelo combate ao racismo para superar a lacuna existente nessa literatura[7] e colocar em

[7] Nos parece bastante revelador a ausência do debate sobre raça e racismo na PEB no dossiê da Revista Tempo do Mundo número 33 do IPEA sobre política externa como política pública e as tarefas de monitoramento e avaliação da política externa (M&A/PE) (DESIDERÁ; BARROS, 2023).

prática as propostas do presidente Lula em torno do ODS 18 que pretende pautar na governança global a importância da igualdade étnico-racial[8]. Nesse contexto, então, ressaltamos a necessidade de introduzir indicadores étnico-raciais na avaliação das políticas públicas, incluindo-se a política externa, além de definir e conceituar o que deveria ser uma política antirracista para avançar na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da PEB atentando-se para o combate aos racismos estrutural e institucional no plano doméstico e externo[9].

O caráter de urgência surge, então, a partir de duas questões. A primeira é a importância gradual da interseccionalidade na pesquisa social para melhor compreender e responder às distintas formas de exclusão social com grandes implicações na política internacional. A abordagem interseccional possibilita a costura de movimentos sociais feministas, indígenas e negros para reivindicar o lugar e a voz de grupos sociais oprimidos na prática política democrática, nas pedagogias e produções de saber. A centralidade do lugar de fala da pessoa não-branca (indígena, negra, quilombolas entre outras) tem se mostrado essencial e inadiável para a incidência política, inclusive internacional, visando sua libertação do sistema excludente e opressor. Miñoso *et al.* (2014, p. 9, tradução nossa), no livro "*Tejiendo de otro modo: feminismos, epistemologías y apuestas descoloniales en Abya Yala*", enunciam:

> Este esforço é dedicado a todas as feministas e mulheres subalternas, antirracistas, contra-hegemônicas, que, a partir de suas resistências, lutas e ideias, pensam um mundo diferente, o constroem e se olham nesse caminhar com olhos críticos, para sempre contribuir a tornar reais na prática e na vida cotidiana os discursos de emancipação.

[8] Estabeleceu-se uma instância temática liderada pelo Ministério da Igualdade Racial, dentro da Comissão Nacional dos ODS, que conta com a participação de representantes do governo e da sociedade civil e guia-se pelas metas do Objetivo que vão desde trabalho, saúde e educação, levando-se em conta a importância de incorporar a perspectiva racial e étnica em toda a Agenda 2030 (EUGÊNIO; SILVA, 2024).

[9] O racismo estrutural é a organização social que favorece um grupo étnico em detrimento de outros, criando discriminações difíceis de identificar e resolver. Ele está enraizado na estrutura da sociedade, influenciando instituições, economia, cultura e política. Como corolário, o racismo institucional, tanto em espaços públicos quanto privados, promove a exclusão e desigualdade racial, refletindo o racismo estrutural por meio de práticas e normas discriminatórias. Isso se evidencia em barreiras para a contratação de negros, oportunidades e salários desiguais, acesso limitado à educação e saúde, na participação política, entre outros aspectos.

A segunda questão é o debate emergente da política externa feminista, algo bastante discutido no contexto internacional. Barbas *et al.* (2022, p. 71, tradução nossa), por conseguinte, defendem uma perspectiva feminista crítica nas RI para definir o que seria a política externa feminista (PEF). Segundo as pesquisadoras, esse termo tem sido amplamente desgastado por narrativas vazias, daí a necessidade de condicioná-lo ao Sul global e a posturas contra-hegemônicas, em direção a "[...] uma definição de PEF que incorpore elementos provenientes de múltiplos feminismos (decolonial, autônomo, negro, indígena), e que se assume explicitamente situada a partir de uma perspectiva geográfica e cultural, subalternizada e contra-hegemônica". Também, deve-se atentar para (1) a transversalização da questão de gênero em todas as políticas e instâncias governamentais, garantindo coerência entre os planos interno e externo; (2) a representação das mulheres e outros grupos marginalizados em decorrência das etnias, religião, classes e orientações sexuais ao longo de todo o ciclo de política pública - do planejamento e execução à avaliação; (3) a valorização e o reconhecimento de todas as pessoas marginalizadas, deficientes, camponeses, povos originários, integrantes do coletivo LGBTQI+; (4) a desaprovação da exploração econômica e toda forma de extrativismo que implicam na exploração do ambiente natural com impacto negativo em certas comunidades, dentre outras coisas[10]. Uma definição muita alinhada ao que buscamos aqui como PEB antirracista, inclusive porque faz uma distinção entre 'a política exterior com uma perspectiva de gênero' (PEPG) e a 'política exterior com perspectiva de gênero e agenda feminista' (PEGAF), uma categorização que sugere a gradualidade dessas políticas.

Não obstante, Achilleos-Sarll (2018) argumenta que as literaturas de APE permanecem cegas às formas como as opressões cruzadas, operando através de hierarquias de categorias sociais naturalizadas, informam o processo, a produção e as consequências de gênero e raça resultantes da política externa. Embora expressem dúvidas sobre a vinculação desse tipo de abordagem no campo de APE, Pinheiro e

[10] Citamos as autoras diretamente em sua definição sintética da PEF (BARBAS *et al.*, 2022, p. 82, tradução nossa): "definimos uma Política Exterior Feminista como o conjunto de decisões e ações que um governo toma, em coerência com uma política externa e interna, que se rege por uma perspectiva feminista, de diversidade e interseccionalidade; ponderando as estratégias e os discursos que contribuem para a emancipação econômica, social, política e cultural das mulheres e das subjetividades que integram o coletivo LGBTIQ+, assim como também das pessoas com deficiência, das identidades afrodescendentes, camponesas, originárias, migrantes, minorias étnicas e religiosas; e que promovem relações bilaterais e multilaterais recíprocas, sem hierarquias e de caráter horizontal entre os grupos sociais e entre os Estados".

Gonçalves (2023, p. 20) apontam para a importância da recente emergência de investigações sobre a subalternização de gênero e sobre a racialização no processo de formulação da política externa, inspiradas nas teorias interpretativas das relações internacionais. Nesse sentido, há a importante tarefa de atentar para essa demanda em relação à realidade brasileira.

Com o fim do regime autoritário no Brasil (1964-1985), a expansão da participação de atores e agências, aliada à diversificação da pauta em um ambiente democrático, fortaleceu o interesse público nas políticas implementadas. De acordo com Pinheiro e Gonçalves (2020, p. 35-39), esse fenômeno representou um dos catalisadores para o desenvolvimento dos estudos de Análise de Política Externa no Brasil, os quais adquiriram novas dimensões naquele mesmo período. Ao considerarmos a política externa como uma forma de política pública (MILANI, 2015), compreendemos que ela é delineada pela interação de diversos atores e interesses, prestação de contas e outros elementos semelhantes aos encontrados em outras políticas públicas, incluindo o interesse por debates de grande apelo social, como é a questão racial. A construção da política externa brasileira envolveria, dessa forma, uma complexa interação de cooperação e competição entre distintos grupos sociais, políticos e econômicos que moldam a agenda externa de um determinado governo.

No entanto, permanece em questão se a política externa brasileira tem sido historicamente tratada como uma política pública e se a inclusão de novos atores sociais interessados na política externa desde a redemocratização tem contribuído para essa caracterização. Refletindo sobre essa questão, Milani (2015, p. 58) aborda a política externa como uma política pública *sui generis*, uma vez que envolveria decisões cruciais para a sobrevivência do Estado e sua projeção internacional de poder, o que a coloca em uma espécie de "zona cinzenta". Essa zona cinzenta seria caracterizada pela opacidade do processo decisório, mesmo em uma sociedade democrática, em uma dinâmica na qual as funções do Ministério das Relações Exteriores e a burocracia do Itamaraty operam em um certo "insulamento", produzindo uma diplomacia pensada e conduzida por técnicos e profissionais e regida pela tradição, em contraposição à uma "continentalização", que abrangeria uma gama maior de atores, agentes e interesses (MILANI, 2015, p. 57-60).

Durante o governo Bolsonaro (2019-2021), diversos posicionamentos da Política Externa Brasileira, especialmente quando conduzida pelo chanceler Ernesto Araújo, demonstravam conteúdos explicitamente racistas (KYRILLOS; SIMIONI, 2022). Todavia, mesmo que em governos progressistas não haja delineamentos preconceituosos tão explícitos nos discursos veiculados, pode-se considerar que a PEB demonstra limitações estruturais quanto à presença de princípios mais assertivos baseados na questão racial, como forma de explicitar a centralidade desta temática também para a inserção internacional do Brasil. Por exemplo, na década de 1960, Abdias do Nascimento (2002, p. 218) denunciará "como o olho azul do Itamaraty não vê, não enxerga o negro", ao problematizar o abismo entre a realidade da população negra no país e o discurso diplomático.[11]

Tendo em vista que o Itamaraty reflete as contradições que marcam a construção da sociedade brasileira, é imperioso atentarmos para o fato de que os marcadores de raça e nacionalidade durante o processo de construção do Estado no Brasil pós-colonial foram negligenciados nas concepções de cidadania e direitos. Diante de uma sociedade estruturalmente racista, o mito da democracia racial "fantasiou a existência de uma sociedade plural, tolerante, rica de tradições, sem preconceitos" (SILVA; SÁ, 2021, p. 14), a qual deveria ser a base da imagem do Brasil a ser projetada no mundo por meio de sua política externa.

Nesse contexto, é importante ressaltar que o Estado brasileiro, assim como muitos outros na América, na África e na Ásia, é uma consequência direta do processo de expansão e colonização imposto pelos países europeus. Essa colonização moldou profundamente a estrutura política, cultural e econômica do Brasil. Ao longo dos séculos, o legado deste período colonial permanece evidente, influenciando as dinâmicas sociais, as relações de poder e as desigualdades que ainda persistem na sociedade brasileira. Além disso, esse histórico de colonização também afeta a forma como o Brasil se insere no cenário global, ajudando a perpetuar hierarquias nas relações internacionais ainda influenciadas pelas relações de poder e desigualdades estruturais estabelecidas durante o colonialismo. Essa herança histórica nos desafia a

[11] Em específico, Nascimento (2002) critica a publicação do relatório *Brazil* 1966, pelo próprio Itamaraty, no qual a população brasileira é descrita como majoritariamente constituída de brancos, sendo minorada a porcentagem de pessoas não brancas.

reconsiderar não apenas nossa identidade nacional, mas também nosso papel no mundo contemporâneo.

Essa origem deveria incentivar o Brasil a buscar uma maior proximidade com países da América Latina, África e Ásia, antes de voltar-se para a Europa, considerando que as lutas de independência foram travadas em oposição ao domínio europeu. Nesse contexto, a Revolução Haitiana, tornando o país caribenho o primeiro a conquistar pela força sua independência, aflora como exemplo ímpar, pois as elites brasileiras, ao herdarem as estruturas do colonialismo, escravismo, imperialismo e capitalismo europeus, optaram por negar suas identidades físicas, morais e culturais, buscando assimilar o Brasil a uma visão europeia e branca na América Latina. Não por acaso, Eduardo Galeano (2004) ressaltou que "no Brasil chamava-se de *haitianismo* a desordem e a violência", diante do medo que a elite imperial do Rio de Janeiro tinha de que a palavra Haiti alimentasse a desobediência dos escravos no início do século XIX (TIBLE, 2016).

Silva e Sá (2021) destacam que o termo haitianismo (ou expressões correlatas, como haitianar, haitianada, haitiano/haitiana) ocupou um lugar central nas manchetes de jornais, artigos de opinião e debates parlamentares na Primeira República (1831-1840), formando uma prática discursiva amplamente disseminada entre as principais forças políticas da época. Predominava a reafirmação do haitiano como símbolo do antipatriota ou do traidor da causa nacional, sendo considerada uma das mais graves ofensas políticas e pessoais que alguém poderia sofrer. Silva e Sá (2021) ressaltam que, embora tal insulto fosse, em geral, proferido por homens brancos e influentes a outros indivíduos nas mesmas condições, a conotação racial contida no termo é inegável. Alguns utilizavam essa expressão para caracterizar radicalismo político, outros para insinuar conluio com potências estrangeiras, enquanto muitos apenas buscavam desqualificar seus adversários momentâneos. "Todos, no entanto, associavam a representação do bom brasileiro a partir da oposição com o mau brasileiro, ou seja, o haitiano" (SILVA; SÁ, 2021, p. 04).

A questão que se coloca, como aponta Mamadou Diallo (2021), é que as elites brasileiras falharam em reconhecer que sua postura em relação à construção do Estado-nação representava uma negação da verdadeira independência, autonomia e emancipação do Brasil. Ao adotar padrões de "ordem" e "progresso" que se espelham em princípios eurocêntricos, essas elites não apenas perpetuaram uma visão

distorcida do que significaria ser um país livre e autônomo, mas também contribuíram para a manutenção de estruturas de poder que remetem à colonialidade, conforme analisado por Mignolo (2011). Ou seja, esse fenômeno ocorre mesmo após o fim da colonização formal, evidenciando que as práticas e ideologias coloniais podem persistir de maneiras sutis e insidiosas. Ao internalizarem esses valores europeus, as elites não apenas relegaram a um segundo plano as vozes e as experiências dos grupos marginalizados dentro do Brasil, mas também restringiram o potencial do país de se desenvolver a partir de suas próprias realidades e contextos.

Dessa forma, uma política externa atenta à questão racial não deve ser apenas caracterizada por ações pontuais isoladas de cooperação com países marcados pelo tráfico de escravizados, mas deve se mostrar antirracista, questionando os princípios a partir dos quais opera. Conforme alerta Diallo (2021), uma perspectiva antirracista da política externa brasileira implicaria em uma profunda análise da história mundial desde o século XV, compreendendo, inclusive, o surgimento dos Estados nas Américas no século XIX e a manutenção das estruturas raciais estabelecidas no período colonial. No caso do Brasil, a conquista da independência política formal não resultou em um corte definitivo das relações estreitas com Portugal, nem com o mundo ocidental, mas negligenciou praticamente suas origens africanas e indígenas, afastando-se de uma postura crítica sobre a hierarquia de poder advinda do passado de dominação, da possibilidade de promover a pluralidade de atores e uma democracia mais ampla, e do potencial inovador proveniente dessas outras formas de organização social e política que foram apagadas pelo sistema-mundo moderno europeu.

A recusa em reconhecer o racismo no Brasil teve e continua tendo como consequência a negação da emancipação, independência e autonomia, elementos cruciais para o país se posicionar de forma sólida no cenário internacional. Uma política externa fundamentada na problemática ideia de “democracia racial” mantém o país em uma posição de ambiguidade. Ao mesmo tempo em que não absorve mais densamente suas origens e identidades latino-americanas e africanas, o Brasil também não é verdadeiramente reconhecido pelos países europeus, os quais aspira emular em diversas estratégias de inserção internacional. Nesse sentido, um importante exercício de pentear a história da diplomacia brasileira a contrapelo, parafraseando Walter Benjamin (1985), nos permitiria enxergar algumas pulgas e

feridas, tais como as prioridades destinadas à manutenção muitas vezes acrítica de determinados vínculos com a Europa colonial e escravocrata.

Nesse contexto, o silenciamento ou a negação do racismo teria enfraquecido o Brasil enquanto nação no sistema internacional. Adotar uma política e uma postura antirracistas significa reconhecer e confrontar a verdadeira identidade brasileira e buscar ocupar o devido lugar de grande nação entre seus pares no cenário internacional. O Brasil se destaca internacionalmente como um país que promoveria a harmonia e tem sido reconhecido, especialmente nos tempos recentes, como um ator relevante nos esforços de construção da paz e de reivindicação da justiça social global. No entanto, a história brasileira revela que suas repetidas tentativas de pacificação, conduzidas com a participação significativa das forças armadas, têm resultado em violência e silenciamento de populações marginalizadas em nome da suposta ordem e progresso, além da promoção de modelos de desenvolvimento nem sempre comprometidos com o desenvolvimento social mais amplo, que não beneficie apenas um pequeno setor da população. Reconhecer esses dilemas domésticos evitaria, por exemplo, que o país exportasse esse tipo de *modus operandi* por meio de sua política externa (como ocorreu em relação ao Haiti).

Resende e Sandrin (2024) ressaltam, por exemplo, como o Brasil, marcado pelo "complexo de vira-lata", busca validação internacional como forma de transcender os traumas coloniais. Suas aspirações de se tornar membro do Conselho de Segurança da ONU e liderar operações de paz (como foi o caso no Haiti) refletiram, nesse sentido, uma busca por ultrapassar os legados coloniais em um sistema internacional que permanece funcionando com base na estigmatização e exploração das nações subalternas. Todavia, essa forma de inserção internacional acaba por negligenciar os traumas coloniais e realimenta uma dinâmica racista nas relações internacionais, ao tentar se adequar a mecanismos que atendem especialmente aos interesses das principais potências mundiais. Com efeito, como afirma Luciana Cortinhas e Juliano Cortinhas (2024), ao tomar a decisão de assumir o comando da MINUSTAH, o Brasil partiu de estigmas sobre o Haiti, assumindo uma postura colonial com relação ao país.

Uma política externa antirracista se torna, portanto, não apenas um imperativo ético e moral, mas também uma estratégia essencial para fortalecer o Estado internamente e para conquistar maior espaço e respeito na geopolítica

internacional. Ao confrontar e superar as estruturas de discriminação racial, o Brasil pode construir uma imagem mais autêntica e inclusiva no cenário global, promovendo uma sociedade mais justa e equitativa, e fortalecendo suas relações diplomáticas e sua influência no mundo. Diante da "pletora de variados atores dentro e fora das fronteiras do Estado que influenciam a formação e implementação dessa política pública" (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41), é preciso maior atenção por parte da burocracia brasileira aos atores e debates interessados nas relações internacionais antirracistas, democráticas e inclusivas, até mesmo para fazer justiça à nossa própria história. Tal é a oportunidade oferecida pelo Haiti.

As contradições e múltiplas determinadas da Política Externa Brasileira em relação ao Haiti

Até o início do século XXI, o Haiti não tinha uma posição de efetivo destaque no radar do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa. Todavia, com o advento da MINUSTAH esta nação caribenha passou a ser "a principal base empírica de sustentação para novas posturas em temas de segurança coletiva de alcance global e o principal e mais complexo destino dos programas de cooperação para o desenvolvimento levados a cabo pelo Estado brasileiro" (HIRST, 2012, p. 19). Se até 2004 a ideia de "não intervenção" marcava o posicionamento do Brasil frente às crises haitianas, a partir daquele ano o País se utilizou das premissas de "não indiferença" e "diplomacia da solidariedade"[12] para assumir um papel de destaque na MINUSTAH, combinando ações diplomáticas, militares e de cooperação para o desenvolvimento (cooperação técnica, cooperação financeira, ajuda alimentar e assistência humanitária).

Por conseguinte, para além do problemático comando do componente militar da MINUSTAH, a inserção do Brasil naquele país se deu por um conjunto de ações de cooperação internacional, desenvolvidas especialmente por diversas agências e instituições governamentais, mas também por representantes da sociedade civil, inclusive fora do escopo da missão. Por um lado, a multiplicidade dos atores

[12] "O princípio da 'não indiferença' adotado pelo governo brasileiro seria a disposição de contribuir, por meio de canais legítimos, com outros países que se encontram em situações consideradas particularmente difíceis. Já a 'diplomacia da solidariedade' seria a aplicação de um dever de consciência na mediação de conflitos, o que permitiria, segundo as autoridades brasileiras, diminuir as assimetrias econômicas e sociais entre os países" (MACIEL, 2018, p. 25).

brasileiros envolvidos naquele País, trazia "consigo modelos distintos de cooperação, colocando em interação, e por vezes em conflito, visões variadas de segurança, desenvolvimento, parceria, assistência e solidariedade" (WAISBICH; POMEROY, 2014, p. 1).[13] Por outro lado, o Brasil afirmava buscar uma abordagem à paz e segurança distinta da "paz liberal", que não se dissociava do diálogo com atores locais e promoção ao desenvolvimento pela construção de capacidades nacionais - institucionais e humanas - incrementando seu envolvimento na cooperação técnica em uma série de agendas públicas (ABDENUR, 2017).

Mesmo não sendo um doador de recursos financeiros significativos, diante do montante recebido pelo Haiti a partir de 2004, o Brasil buscou cooperar em vários setores, nos quais desenvolveu grande *expertise* ao longo dos anos e foi bem sucedido no plano doméstico, tais como campanhas de vacinação em massa; combate, tratamento e prevenção ao HIV/AIDS; coleta e processamento de lixo; produção de etanol; agricultura tropical; promoção dos direitos humanos; sistema de voto eletrônico; saneamento básico; construção de casas populares, etc. (SARDENBERG, 2005).[14]

Segundo o relatório COBRADI – Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (IPEA; ABC, 2010), o processo de reconstrução do Haiti ocasionou um forte engajamento do Ministério da Saúde na realização de programas, especialmente em Porto Príncipe, incluindo a construção de unidades de atendimento permanente às populações. No setor agrícola, segurança alimentar e nutricional, ressaltam-se os programas nas áreas de fortalecimento da agricultura familiar, aperfeiçoamento do sistema de produção de mandioca, construção de cisternas familiares, projetos de cajucultura e de produção de hortaliças, além de projeto de manejo e reconstituição da cobertura vegetal da Bacia do Mapou. Também se destacam a concessão de bolsas para estudantes haitianos realizarem seus estudos em instituições brasileiras, treinamentos para a reciclagem de bombeiros e a

[13] Diante da grande miríade de atores brasileiros da sociedade civil naquele país caribenho, é possível mencionar o trabalho realizado, desde 2009, pela Brigada Internacionalista do Movimento dos Sem-Terra/Via Campesina, além de organizações como o Jubileu Sul e a Conlutas lideraram campanhas de solidariedade e encabeçaram críticas à atuação da MINUSTAH.
[14] A cooperação entre o Brasil e o Haiti esteve amparada pelo Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Haiti, promulgado em novembro de 2004.

capacitação de profissionais haitianos na área de saúde (especialmente em processos de imunização).

Era tal a amplitude e expectativa do governo brasileiro em relação à cooperação oferecida ao Haiti que, ao ser questionado, logo após o terremoto, se o país caribenho precisava de uma ajuda semelhante ao Plano Marshall, Celso Amorim respondeu: "Pode ser o Plano Lula?" (COLON, 2010). Por conseguinte, a assistência oferecida pelo Brasil, após o terremoto, almejava uma continuidade em relação à atuação realizada desde 2004, "mas também revelava a amplificação do escopo de seus compromissos como parte da comunidade de doadores atuantes neste país" (HIRST, 2012, p. 22). Cerca de dois anos após aquele desastre natural, o conjunto de atividades de cooperação realizadas pelo Brasil no Haiti envolvia mais de 50 entidades, sendo 32 vinculadas à estrutura estatal brasileira, 10 remanescentes do próprio Haiti e 12 parceiros de terceiros países e órgãos multilaterais (HIRST, 2012, p. 24).

Não obstante, no decorrer do segundo governo Dilma, especialmente após o golpe sofrido pela presidenta em 2014, a política externa foi, claramente, afetada pelas mudanças efetuadas pelos "novos" atores políticos que se apropriaram do poder, o que inclui o evidente afastamento quanto à prioridade das relações Sul-Sul que marcaram as gestões de Lula e, em menor escala, de Dilma (MILANI, 2017). Em seu discurso de posse, o primeiro-ministro das Relações Exteriores do governo Temer (2016-2018), José Serra, afirmou que a Cooperação Sul-Sul realizada pelo Brasil nos 13 anos anteriores era "praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos" (BRASIL, 2016). Como consequência, as relações Sul-Sul foram enfraquecidas em vários âmbitos, tanto no Mercosul quanto na Unasul, além de ter sido extinta a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome), a qual havia sido bastante atuante no Haiti por meio da cooperação humanitária e em prol da segurança alimentar e nutricional do país. Essa dinâmica explicita o elevado grau de sensibilidade da Cooperação Sul-Sul brasileira a mudanças governamentais, havendo a necessidade de pensá-la como uma política mais estruturada, de médio e longo prazo.

Essa mudança de orientação política com o golpe político nos permite entender dois diferentes grupos de poder no Brasil com visões opostas sobre o Haiti: um

governo mais dedicado às parcerias no Sul global e aberto aos distintos atores interessados nessa atuação, e outro governo alinhado a parcerias e agendas predominantemente do Norte global. Com base em Berringer (2015) e a análise marxista da política externa, seria possível dizer que a prioridade dada às relações com o Haiti, ainda que por meio da MINUSTAH ou de projetos de CSS inefetivos, incompletos ou inexpressivos, possibilitaram uma atuação mais plural, ainda que contraditória. Em contraponto, negligenciar as demandas haitianas significava ir além de relegar o Haiti a um país de pequena ou nenhuma importância para a PEB, e reorientar as posturas e valores da PEB para aqueles condizentes com o grupo hegemônico da sociedade: uma elite branca, masculina em busca de seus interesses econômicos imediatos.

Essas disputas entres distintos 'blocos no poder' vivenciadas através do Estado mostram o espaço público como uma arena de atores da sociedade que vai além da ideia de que é exclusivamente o chefe de Estado, a equipe governamental e a interação entre as burocracias que determinam a política externa. "O Estado se apresenta como o representante do interesse geral da sociedade, enquanto, na verdade, ele organiza o bloco no poder e sufoca e reprime a organização revolucionária das classes dominadas" (BERRINGER, 2015, p. 9). Nesse sentido, fala-se de uma luta de classes que não se restringe à distribuição da riqueza, mas se configura nas disputas políticas pelo poder no Estado, o que neste caso da PEB poder-se-ia inferir que seria a tomada de decisão acerca dos valores, posicionamentos políticos, tipos de iniciativas, parcerias e recursos veiculados por ela.

Assim, a descontinuidade na ênfase e na abordagem da relação brasileira com o Haiti se, por um lado, foi alvo de muitas críticas quanto às inconsistências entre narrativa e prática diplomática, por outro, mostrava a prioridade dada àquele país por um governo mais atento às questões sociais e raciais, à importância da Cooperação Sul-Sul como meio de compartilhar experiências bem-sucedidas no Brasil e à coerência entre as políticas sociais no plano doméstico e externo. Não obstante, para Pedro Bocca (2014, s.p), então secretário de Relações Internacionais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a equivocada ênfase na atuação militar, sob gestões petistas, era um empecilho inicial para que os problemas de desenvolvimento do Haiti fossem efetivamente atacados: "é importante que nós, enquanto movimento social, reafirmemos que o Haiti não precisa de soldados e sim

de médicos, engenheiros, professores. E me parece que o Brasil pode avançar nessa 'solidariedade'", visto que esse não seria o termo correto para definir as ações brasileiras naquele momento.

A partir desta perspectiva, é possível verificar como a reconstrução do Estado haitiano e a participação de determinados atores neste processo são produtos de conquistas e sujeições, próprias das relações de poder que conformam o ambiente internacional. Parafraseando Foucault (1999), o qual inverte a famosa sentença de Clausewitz, ao afirmar que a política é a guerra continuada por outros meios[15], o processo de pacificação e reconstrução do Haiti mostra-se como uma continuação da guerra por outros meios, uma guerra que subsistiria após o fim da violência explícita nas favelas haitianas, embora os discursos vinculados à MINUSTAH e ao governo local digam o contrário. Mais uma vez, a presença militar de forças internacionais foi alardeada como a solução para inserir países como o Haiti "nos trilhos certos".

Dessa forma, uma PEB antirracista para o Haiti significaria incluir novos atores na tomada de decisão, com especial atenção aos povos e comunidades tradicionais (PCT)[16]. Dessa forma, tanto a participação de grupos sociais nas políticas públicas (da elaboração à avaliação), quanto os intercâmbios técnicos para o fortalecimento das agendas públicas, incluindo as migrações, são elementos a serem considerados em uma política externa antirracista. O Haiti, então, assume esse lugar relevante para ressaltar a necessária transformação da postura burocrática e governamental brasileira sensível às exclusões internas e externas dos povos negros, indígenas, pobres, migrantes e tantos quantos sejam vistos como esse "outros" não-brancos.

[15] Ao se referir ao princípio de Clausewitz, desenvolvido no livro *Da Guerra*, sobre a guerra como a própria política continuada por outros meios (ou seja, a guerra como um instrumento do Estado), Foucault (1999, p. 22) sugere, diferentemente, que a "política é a guerra continuada por outros meios". Em outras palavras, ao reinserir, gerir ou sufocar continuadamente os conflitos que foram base para a sua formação e manutenção, a política estatal efetiva-se como uma condição perene de guerra.

[16] O decreto 6040 de 2007 estabelece que povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Participação social na construção da Política Externa Brasileira antirracista

Anteriormente, sugerimos o entendimento de que a política externa deve ser encarada como política pública e, também, a importância em contar com grupos da sociedade que tenham interesse e contribuições para a construção de uma política inclusiva e ética. Entendê-la nesse sentido é consequência virtual de um processo de tomada de decisão marcado pela pluralidade de atores em disputa pela defesa de seus interesses. Como afirmam Pinheiro e Gonçalves:

> (...) estudar política externa - assim como estudar política pública - consiste em compreender a dinâmica política, o processo decisório, os atores que influenciam as decisões, a implementação dessas decisões e seus resultados, o que significa obter mais transparência sobre essa política e atribuir as devidas responsabilidades pelas decisões internacionais do país. (2020, p. 11-12).

Lima e Milani (2014) afirmam que parte latente de se pensar a política externa como uma política pública está no aspecto da democratização do processo decisório. Conforme afirmado anteriormente, Milani (2015, p. 57-60) localiza a política externa em uma zona cinzenta, visto que o processo decisório não é totalmente transparente, mesmo que numa sociedade democrática. Assim, há um relevante papel histórico que aponta para o fato de que as responsabilidades do Ministério das Relações Exteriores e da burocracia do Itamaraty sempre hospedaram uma diplomacia concebida e conduzida por especialistas e profissionais, guiada pela tradição e, portanto, com grande resistência para englobar a diversidade de atores, visões de mundo, agendas e interesses que compõe um país como o Brasil.

Entre 2013 e 2014, entretanto, a população brasileira assiste a dois movimentos importantes para reivindicar sua participação na política externa. A realização da Conferência Nacional 2003-2013 "Uma Nova Política Externa" em junho de 2013 promovida pelo GR-RI (Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais) em parceria com a Universidade Federal do ABC reuniu uma grande audiência interessada em incidir sobre distintos temas[17] e na criação de mecanismos

[17] A Conferência contou com as seguintes mesas (1) política externa e defesa; (2) cooperação internacional para o desenvolvimento; (3) a PEB e as novas coalizões internacionais; (4) PEB e meio ambiente; (5) PEB vista pelos países vizinhos; (6) PEB, comércio, investimentos e assimetrias; (7) PEB

formais e periódicos de consulta social. Ao final, uma Carta foi entregue pelo GR-RI ao então-chanceler, Antônio Patriota, explicando que apesar de o Brasil não contar com um mecanismo institucional de consulta e participação social na formação da política externa, havia iniciativas em curso que servem de precedentes, como o Mercosul Social e Participativo, para a criação de um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB), nos seguintes termos:

> O GR-RI propõe a criação de um conselho permanente de consulta, participação e diálogo da sociedade com poder executivo sobre a política externa, num ato disposto pela constituição federal, segundo o qual a política externa é de competência privativa do poder executivo federal do ou da presidente. A instância proposta fundamenta-se nos seguintes pressupostos: (1) a política externa deve contribuir para reduzir as assimetrias e desigualdades econômicas, sociais, culturais e ambientais existentes dentro da sociedade brasileira, entre países da região e no sistema internacional; (2) a política externa pode e deve contribuir para a democratização substantiva do Estado, da sociedade brasileira e da ordem internacional; (3) a política externa é uma política pública, apoiada pela sociedade e debatida pela opinião pública, amplia a capacidade do Estado pela democratização do processo decisório da política externa brasileira, amplifica o apoio da sociedade, bem como nossa legitimidade e credibilidade junto aos interlocutores e parceiros externos; (4) iniciativas de transparência e disponibilização de informações devem ser sempre adotadas pelo Estado brasileiro a partir do diálogo onde se estabeleçam um conjunto de compromissos, procedimentos e critérios envolvidos na garantia do direito de acesso dos cidadãos a informações públicas. (MARINGONI *et al*, 2014, p. 219).

Nesse sentido, surgem os diálogos sobre a Política Externa Brasileira associados à promessa de elaboração de um Livro Branco sobre a PEB em 2014. Conforme apurou Faria (2017, p. 131), o Livro Branco teria o objetivo de definir e publicizar os princípios, prioridades e linhas de ação da política externa, estimulando, com isso, o interesse e o debate públicos, além da aproximação da sociedade ao trabalho do Itamaraty. O Livro Branco, porém, nunca foi publicado, e os Diálogos não renderam debates aprofundados. Nesse sentido, Faria (2017) levanta algumas questões sobre a institucionalização do CONPEB que nos remete aos desafios da participação social como: o que se pretende com sua natureza consultiva? Como fazer

e entes federativos; (8) PEB, soberania e direitos humanos; (9) PEB e as relações com a África; (10) PEB e as relações com a sociedade civil; e (11) PEB e o Oriente Médio (MARINGONI et al., 2014)

para que a representatividade garanta a maior pluralidade possível de vozes? De que forma seria possível garantir que a institucionalização seja flexível e dinâmica?

Outra questão interessante é o CONPEB como forma de fortalecer a política externa de Estado por meio do permanente diálogo entre governo e sociedade e como forma de resistir a mudanças governamentais de desdemocratização, tal qual sugerem Avritzer e Zanandrez (2024). A construção da participação social, ainda que sem a institucionalização constitucional, é por si só um legado importante. As políticas de participação resultam da combinação entre a *politics*, entendida como um arranjo político localizado no tempo capaz de transformar determinada conjuntura em garantia constitucional, e a *policy*, os programas governamentais que disputam o poder de acordo com as regras do jogo. Sendo assim, seria possível esperar que diante de tentativas de desmonte da estrutura participativa por parte de governos autoritários, que operam com base na lógica da 'ratificação' nas redes sociais - tal qual se viu com Bolsonaro -, uma comunidade social em torno da política externa sustente o interesse público e o pacto social na base do Estado Democrático de Direito.

Tendo em vista os efeitos da liderança militar do Brasil junto à MINUSTAH, além do caráter inconstante da cooperação oferecida, ainda muito sensível às mudanças no Executivo Nacional brasileiro, entende-se que uma interação mais solidária e antirracista com o Haiti depende da institucionalização de uma esfera pública de discussão democrática sobre a política externa. Nesse sentido, a institucionalização do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) permitiria avançar no combate ao racismo nos planos doméstico e internacional, estabelecendo-o como um interesse público mediante a participação de grupos que acumulam demanda, conhecimento e experiência com tal problema social. Tal qual mencionamos, modelado conforme os demais conselhos nacionais de participação de distintos grupos de interesses da sociedade na sua formulação, o referido Conselho buscaria monitorar a execução da política externa pelo poder Executivo federal e influenciar na formulação de diretrizes amplas para essa política. O CONPEB "deve contribuir para que as políticas que orientam a inserção internacional do país reflitam cada vez mais a diversidade de visões e interesses da sociedade brasileira como ela é" (SCHUTTE; RODRIGUES, 2024, s.p).

Conforme explicitado acima, essa proposta não é nova, e ganhou destaque durante o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), porém com as instabilidades que marcaram o golpe contra a presidente Rousseff em 2016, o referido debate perdeu ênfase. Embora a ideia tenha permanecido viva em fóruns como o próprio GR-RI e a Rede Brasileira de Integração dos Povos (Rebrip), somente durante o terceiro governo Lula (2023-), é que se cria o Sistema de Participação Social - Decreto 11407/2023 - que prevê uma Assessoria de Participação Social e Diversidade em cada um dos Ministérios para "estruturar, coordenar e articular as relações do Governo federal com os diferentes segmentos da sociedade civil na aplicação das políticas públicas." (artigo 20.) Ademais, o Brasil busca retomar seu papel de destaque em questões sociais, promovendo a participação social, haja vista a proposta de uma Cúpula Social para o G20 em novembro de 2024. Com isso o debate sobre o CONPEB ganha uma nova janela de oportunidade.

Dessa forma, os novos grupos de interesse podem se envolver com as ações externas oficiais, complementando e reforçando sua atuação transnacional e driblando alguns constrangimentos existentes - confidencialidade, dispersão de agentes e baixa institucionalização da participação dos interesses organizados (TARGA *et al.*, 2023). Considera-se que, em muitos casos, esses atores já operam em agendas internacionais por meio das redes de políticas, via comunidade de políticas ou rede temática, e, com isso, impactam a produção de política externa dos Estados, em um cenário no qual essas redes podem desempenhar um papel crucial na melhoria da troca de conhecimentos, na coordenação entre organizações e setores, e na solução de problemas complexos e desafiadores, contribuindo para aumentar a eficácia e a legitimidade democrática (FARIA; FROIO, 2023). Uma institucionalização mais democrática dessa dinâmica daria maior oportunidade para que iniciativas como aquela da Brigada Dessaline liderada pelo MST no Haiti pudesse ser potencializada por meio de recursos e respaldo oficial.[18]

[18] Segundo Ferreira (2022), a solidariedade internacional exercida pelas brigadas que o MST constrói no Haiti pode ser vista como um exemplo da chamada "diplomacia dos povos", a qual se caracteriza como uma possibilidade de ampliação dos entes atuantes nas relações internacionais, reconhecendo os povos e os movimentos sociais como agentes na construção da diplomacia e da integração entre povos. Essa perspectiva não se opõe à atividade diplomática dos Estados, mas busca fortalecer a conexão entre os povos e os governos que conduzem a política externa, favorecendo sua democratização. Para a autora, essa dinâmica seria favorecida no Brasil pela criação do CONPEB, o qual possibilitaria maior participação da sociedade civil na formulação da política externa.

Um Conselho caracterizado pela diversidade e pluralidade de organizações, movimentos, redes e outros fóruns que atuam no campo da política externa permitiria, por exemplo, a participação de movimentos sociais, organizações não governamentais, fundações partidárias, acadêmicos, instituições de estudos e centros de pesquisa, os quais efetivamente poderiam contribuir para a construção de uma política externa antirracista a partir do seu acumulado de conhecimento e experiências. Tendo em vista, por exemplo, a presença de haitianos em diversas dessas organizações, especialmente após o intenso fluxo migratório na última década, haveria a rica possibilidade de escuta sobre uma política externa antirracista não apenas a partir de um olhar brasileiro, mas também a partir das prioridades e dilemas dos irmãos caribenhos.

É preciso destacar que desde o final dos anos 1970, a atuação política dos Movimentos Negros no Brasil tem provocado uma reflexão profunda sobre a identidade nacional, permitindo não apenas a valorização da cultura e da história afro-brasileira, mas também a promoção de direitos e a luta contra a discriminação racial. Nos anos 1990, tais movimentos estabeleceram um diálogo mais direto com o Estado brasileiro, o que permitiu que sua agenda política alcançasse a esfera pública, apesar de todos os entraves. Essa interação foi crucial para o reconhecimento de questões raciais como parte das políticas públicas, promovendo avanços em áreas como educação, saúde e igualdade de oportunidades. Tal cenário possibilitou uma atuação mais contundente na Conferência de Durban, realizada em 2001, permitindo, inclusive, que esse discurso político-identitário se transnacionalizasse. Esse evento internacional, que reuniu representantes de diversos países para debater a questão do racismo, proporcionou ao Movimentos Negros do Brasil a oportunidade de articular suas demandas em uma escala global, permitindo a transição de uma identidade nacional, centrada na cultura brasileira, para uma identidade étnica mais ampla, que enfatiza a diversidade e a especificidade das experiências afrodescendentes (TRAPP, 2012). Todavia, tal experiência na Conferência de Durban não se transformou em uma articulação mais efetiva entre a sociedade civil e os formuladores de política externa no Brasil.

No que tange ao espaço da população negra na burocracia governamental que formula e executa a política externa, em 2002 o Itamaraty lançou o Programa de Ação Afirmativa (PAA), incluindo a concessão de Bolsa-Prêmio para candidatos

negros custearem seus estudos e a preparação para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD). Além disso, a partir de 2015, em cumprimento à Lei 12.990/2014, o órgão começou a reservar 20% das vagas para candidatos negros. Esse cenário se apresenta distinto em relação a meados do século XX, quando o periódico *Semanário* denunciou, em outubro de 1959, que havia uma exclusão de pessoas negras da carreira diplomática no Itamaraty, ao apresentar o caso do Prof. José Pompilio da Hora, que lecionava "Direito Romano" na Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil (DOMINGUES, 2023). Não por acaso, foi somente em 2010 que o Itamaraty contou com seu primeiro embaixador de carreira negro.[19] Em 2020, mesmo com os avanços recentes, apenas 11,6% dos servidores do Itamaraty se identificavam como negros, enquanto 57,1% se declaravam brancos e 29,5% não tiveram sua raça ou cor identificadas (ALMA PRETA, 2022).

Para além de necessários avanços na representatividade da burocracia estatal voltada à política externa, esse texto defende que a criação de um Conselho Nacional de Política Externa fomentaria a democratização e a dimensão pública de seus debates, inclusive no que tange à construção de uma perspectiva antirracista das agendas propostas. Inclusive, a proposta do CONPEB reforçaria institucionalmente o Itamaraty na interação com outros atores governamentais domésticos - como o Ministério da Igualdade Racial (MIR) e sua liderança na implementação do ODS 18 - e legitimaria sua capacidade de negociação no exterior de agendas contra o racismo estrutural e institucional internacional, ao ampliar a representatividade, a credibilidade e a pluralidade de vozes da sociedade nessa esfera renovada da política externa (GR-RI, 2014).

A existência do CONPEB potencialmente abriria um importante espaço institucionalizado de interlocução com redes transnacionais do movimento negro, camponês, indígena que, inclusive, estão ganhando espaço na governança global e,

[19] Vale ressaltar que o primeiro diplomata brasileiro negro foi Raymundo de Souza Dantas, sendo nomeado em julho de 1961, no governo do presidente Jânio Quadros, como embaixador do Brasil em Gana (África). Além de enfrentar grandes desafios para cumprir os objetivos da missão diplomática, Davila (2010) afirma que Dantas considerou que sua cor gerou resistência entre diplomatas e intelectuais brasileiros, levando-o a problematizar o fato de ser negro e representar o Brasil. Suas memórias sobre essa experiência estariam estruturadas em torno de duas formas distintas de alienação: “uma era o resultado da humilhação pelo Itamaraty, a outra da sensação de ser diferente dos africanos. Souza Dantas geralmente relatava sentir-se acolhido e bem tratado pelos ganeses. Ele escreveu sobre as autoridades ganesas se referindo a ele como ‘meu irmão’. Ele contrastou isso com o desrespeito que recebia dos brasileiros” (DAVILA, 2010, p. 47, tradução nossa).

portanto, na própria PEB - vide a amplitude de atores da sociedade civil participando da delegação brasileira para o Fórum de Alto Nível dos ODS. Esse processo de institucionalização poderia contribuir não apenas para a revitalização e valorização da Cooperação Sul-Sul na PEB, mas também para transformá-la em uma política mais estruturada, de médio e longo prazo, menos sensível a mudanças governamentais. Um dos pontos para essa contribuição poderia ser, por exemplo, a construção de indicadores étnico-raciais para os processos de avaliação e monitoramento da PEB como um todo, e especificamente dos programas e projetos de Cooperação Sul-Sul.

Nesse sentido, entendemos que o Haiti tanto nos provoca, tendo em vista a forma como a política externa lidou com o "irmão caribenho" no século XXI, como seria um potencial beneficiário de uma Política Externa Brasileira antirracista. Ao implementar uma PEB que se baseie em princípios antirracistas e de solidariedade, o Brasil poderia não apenas reconhecer e valorizar a autonomia do Haiti, mas também fomentar o desenvolvimento conjunto. Ao olhar para o Haiti com uma lente de empatia e respeito, podemos vislumbrar não apenas um reforço das relações bilaterais, mas também um passo importante na construção de um mundo mais inclusivo e antirracista.

Considerações finais

Desde o século XV, a sociedade brasileira foi moldada por práticas coloniais que influenciaram profundamente sua inserção em uma ordem internacional de matriz eurocentrada. Este processo histórico resultou na formação de uma tradição de política externa que frequentemente se alinhou aos modelos e valores estabelecidos por esse sistema racializado, produzido e reproduzido pelas potências coloniais. Isso tem contribuído para uma ordem mundial que, em grande parte, tem sido prejudicial e discriminatória em malefício dos povos não-brancos. Este contexto histórico e ideológico continua moldando o relacionamento entre países representantes do Sul global, como é o caso do Brasil em relação ao Haiti.

O Haiti, um país que tem enfrentado graves desafios em sua agenda de segurança e desenvolvimento, tornou-se frequentemente alvo de intervenções internacionais, incluindo sucessivas missões de paz e estabilização da ONU desde o início dos anos 1990. Estas intervenções, vistas por muitos representantes da

sociedade civil haitiana como ingerências externas, têm sido amplamente apoiadas por grandes potências, em especial os EUA. O Brasil, embora se apresente como um ator mais "solidário" diante do passado colonial comum, participou ativamente da MINUSTAH, liderando o componente militar durante seus 13 anos de duração, e, mais recentemente, em 2023, autorizou o envio da MSS (Missão Multinacional de Apoio à Segurança no Haiti), durante sua presidência rotativa no Conselho de Segurança das Nações Unidas, aliando-se às potências ocidentais no *Core Group*. Tal fato tem levantado questionamentos ao Brasil não apenas por parte da sociedade haitiana, mas também da brasileira, que têm concebido essas iniciativas como uma ingerência acrítica, o que poderia ser reconhecido como uma reprodução do racismo estrutural do sistema internacional.

Neste contexto, urge a necessidade de o Brasil estabelecer laços efetivamente mais cooperativos e solidários com o Haiti, a partir de um engajamento que recupere a identidade do Sul global e suas demandas por justiça social. Assim, sugerimos a importância de construção de uma abordagem antirracista para a Política Externa Brasileira. Uma política crucial para o Brasil, especialmente se o país deseja implementar mudanças significativas na estrutura exploratória que ainda permeia as relações internacionais contemporâneas, é assumir uma postura crítica inspirada por uma ética da libertação. Daí a importância da abertura do Itamaraty à participação social e da institucionalização do Conselho Nacional de Política Externa ser fundamental. Ainda que de natureza consultiva e restrita a certos atores que acumulem algum conhecimento e experiência com as distintas agendas e espaços da governança global, esta seria uma forma de promover o maior envolvimento de novos grupos sociais, que sejam mais representativos da estrutura étnico-racial brasileira.

Não se pode esquecer que a Cooperação Sul-Sul brasileira no Haiti teve grande projeção no cenário internacional e colocou em destaque a importância da natureza distinta dessa forma de cooperar em relação à cooperação tradicional. Muito se sabe sobre a manutenção das relações assimétricas por meio da cooperação para o desenvolvimento tradicional e sobre a dificuldade de a cooperação no eixo Sul-Sul afirmar seu traço distintivo, apesar de alguns êxitos. Assim, podemos observar muitos desafios que ainda restam por superar quanto à falta de participação de organizações da sociedade civil na proposição, implementação e avaliação desses projetos de cooperação - eminentemente técnica no caso latino-americano e

caribenho - e inexistência de marcos avaliativos étnico-raciais para a gestão da CSS, com algum avanço quanto a gênero. Essas dificuldades relacionam-se à falta de uma PEB antirracista, tal qual tem sido discutido e ensaiado para as políticas externas feministas, para a definição de princípios, diretrizes e prioridades. Essa relação entre a PEB e a CSS antirracista permanece como um tema para outras pesquisas.

Considerando uma geopolítica do conhecimento, é preciso reconhecer que os saberes étnico-raciais têm se mostrado alternativas interessantes e inovadoras para os problemas vivenciados inclusive pela civilização branca europeia - tais como as mudanças climáticas, a pobreza e a fome. Ou seja, é urgente buscar novas ontologias (formas de ser, existir e realizar) entre aqueles grupos silenciados e marginalizados.

> Embora as sociedades, valores e visões dos ameríndios não tenham desaparecido, mas vivam e sirvam como inspiração para lutas políticas contínuas, além de serem recursos para a reflexão crítica sobre os modos de vida do desenvolvimento moderno (BLANEY; INAYATULLAH, 2020), também precisam ser compreendidos em contraponto à modernidade. (BLANEY, 2020, p. 49, tradução nossa).

Por fim, destaca-se que o intuito desse artigo é fazer um primeiro esforço de pensar a ausência e necessidade de uma perspectiva antirracista para a PEB. Isso nos convoca para a urgência de novas frentes de pesquisa, que abarquem tanto agendas mais específicas, como o Haiti e países africanos, por exemplo, quanto o desenvolvimento de temas centrais na governança global a partir de uma mirada antirracista, como é o caso da implementação de uma Cooperação Sul-Sul de natureza mais disruptiva e descolonizante.

Referências

ACHILLEOS-SARLL, C. Reconceptualising foreign policy as gendered, sexualised and racialised: towards a postcolonial feminist foreign policy (analysis). **Journal of International Women's Studies**, Bridgewater, v. 19, n. 1, p. 34-49, 2018.

ALMA PRETA. Racismo e desigualdade social dificultam a entrada de diplomatas negros no Itamaraty. **Alma Preta**, 16 de maio de 2022. Disponível em: < https://almapreta.com.br/sessao/politica/racismo-e-desigualdade-social-dificultam-a-entrada-de-diplomatas-negros-no-itamaraty/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

AVRITZER, Leonardo; ZANANDREZ, Priscila. Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília 75 (especial A) p. 35–58, 2024.

BARBAS, Juán Martín; CHAVES, Dulce Daniela; LUCERO, Mariel Renée. Problematizar y deconstruir el concepto hegemónico de Política Exterior Feminista desde Abya Yala: hacia una propuesta de gradualidad en la implementación, **Relaciones Internacionales,** nº 49, 2022, pp. 71-92.

BEHERA, Navnita C. State and sovereignty. In: TICKNER, Arlene B.; SMITH, Karen (eds.) **International Relations from the Global South***:* Worlds of Difference. New York and London: Routledge, 2020.

BENJAMIN, Walter. **Obras escolhidas - Vol. I - Magia e técnica, arte e política**. Trad. Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

BERRINGER, Tatiana. Bloco no poder e as análises de política externa. **Revista de Estudos Internacionais** (REI), vol. 6, n. 1, 2015.

BHAMBRA, Gurminder K. et al. Why Is Mainstream International Relations Blind to Racism? **Foreign Policy**, 03 de julho de 2020. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/07/03/why-is-mainstream-international-relations-ir-blind-to-racism-colonialism/>. Acesso em: 06 mai. 2024.

BLANEY, David L. Where, when and what is IR? In: TICKNER, Arlene B.; SMITH, Karen. **International Relations from the Global South***:* Worlds of Difference. New York and London: Routledge, 2020.

BOCCA, Pedro. 2003 – 2013: O Brasil frente aos grandes desafios globais. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo (orgs.). **2003 – 2013: Uma Nova Política Externa**. Tubarão: Ed. Copiart, 2014.

BRASIL. **Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores**, Brasília, 18 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14043-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasiao-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro -de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acessado em: 20 nov. 2016.

BRASIL. **Declaração sobre a Política Externa Feminista da América Latina e do Caribe**. Nota à Imprensa nº 96, Ministério das Relações Exteriores, 02/03/2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-sobre-a-politica-externa-feminista-da-america-latina-e-do-caribe>. Acesso em: 01 out. 2024.

CAIXETA, Marina B.; MENEZES, R. G. Desafios atuais para a cooperação sul-sul: as desigualdades e o sul global. **Monções**: Revista De Relações Internacionais da UFGD, vol. 10, n. 20, 2021, p. 486–518.

CALKIVIK, Asli. Foreing Policy. In: TICKNER, Arlene B.; SMITH, Karen (eds.) **International Relations from the Global South***:* Worlds of Difference. New York and London: Routledge, 2020.

CHALMERS, Camille. Haiti: governo acéfalo, intervenções estrangeiras e uma resistência popular que não acaba. **Brasil de Fato**, 26/03/2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/03/26/haiti-governo-acefalo-intervencoes-estrangeiras-e-uma-resistencia-popular-que-nao-

acaba#:~:text=Diante%20desse%20assassinato,%20o%20grupo%20com%20o%20verdadeiro>. Acesso em: 30 set. 2024.

COLON, Leandro. Amorim diz que ajuda brasileira deve dobrar. **O Estado de S. Paulo**, 24/10/2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,amorim-diz-que-ajuda-brasileira-deve-dobrar,500594>. Acesso em: 23 nov. 2014.

CORTINHAS, Luciana; CORTINHAS, Juliano. O Brasil e a Minustah: Forças armadas e a perpetuação de estigmas na tentativa de reconstruir a nação haitiana. **Etnografias Contemporâneas**, 10 (18), 2024, p. 206-228.

DAVILA, Jerry. **Hotel Tropico**: Brazil and the challenge of African decolonization, 1950–1980. Durham, London: Duke University Press, 2010.

DESIDERÁ, Walter A.N.; BARROS, Pedro S. O tempo de avaliar a política externa no Mundo. **Revista Tempo do Mundo** (rtm), n. 33, Brasília: IPEA, dez. 2023.

DIALLO, Mamadou Alpha. Geopolítica, integração e política externa brasileira a partir de uma perspectiva antirracista. **Revista Nueva Sociedad**, NUSO nº 2021, agosto - setembro 2021. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/Geopolitica-integracao-politica-externa-brasileira-perspectiva-antirracista/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

DOMINGUES, Petrônio. José Pompilio da Hora e o "racismo no Itamaraty". **Novos Estudos - CEBRAP**, vol. 42, n. 2, mai. – ago. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/6vYPDfbbBQKVfCNYQZxgxXp/#>. Acesso em 10 jul. 2024.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação:** na idade da globalização e da exclusão. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

EUGÊNIO, Roberta; SILVA, Tatiana Dias. ODS 18: um objetivo para o desenvolvimento sustentável com justiça étnico-racial. **Folha de S. Paulo**, 13/08/2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/blogs/politicas-e-justica/2024/08/ods-18-um-objetivo-para-o-desenvolvimento-sustentavel-com-justica-etnico-racial.shtml>. Acesso em: 23 set. 2024.

FARIA, Carlos A.P.; FRÓIO, Liliana R. Redes Transnacionais na produção da política externa. **Revista Tempo do Mundo** (rtm), n. 33, Brasília: IPEA, dez. 2023.

FARIA, Vanessa D. **Política externa e participação social**: trajetória e perspectivas. Coleção CAD. Brasília: FUNAG, 2017.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**: curso do Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GALEANO, Eduardo. **A maldição branca**. 04/04/2004. Disponível em: <https://palavrastodaspalavras.wordpress.com/2010/01/25/a-maldicao-branca-por-eduardo-galeano-uruguai/>. Acesso em: 30 jan. 2019.

GOMBATA, Marsílea. Haiti: quatro anos após o terremoto, nada mudou. **Carta Capital**, Caderno Internacional, 10 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/reconstrucao-inexistente-deixa-haiti-em-limbo-5533.html>. Acesso em: 20 jan. 2016.

GR-RI, Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais. Conselho Nacional de Política Externa fortaleceria o Itamaraty. **Carta Capital**, 10 set. 2014. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

PINHEIRO, Letícia; GONÇALVES, Fernanda Nanci. **Análise de política externa**: o que estudar e por quê? Curitiba: Intersaberes, 2020.

HIRST, Monica. Aspectos Conceituais e Práticos da Atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau. **Texto para Discussão 1687**, IPEA, Brasília, 2012.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília: IPEA/ ABC, dez. 2010.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselhos Nacionais:** perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2013.

KYRILLOS, Gabriela M.; SIMIONI, Fabiane. Raça, gênero e direitos humanos na política externa brasileira no governo Bolsonaro (2019-2021). **Revista Direito e Práxis**, vol. 13, n. 3, 2022.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S. Privatização ou democratização da Política Externa Brasileira. **Carta Maior**, abr. 2014.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza *et al.* **Conselhos Nacionais:** elementos constitutivos para sua institucionalização. Texto para discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, abril de 2014.

MACIEL, Tadeu M. **O papel do Brasil na "pacificação" e reconstrução do Estado haitiano através da MINUSTAH**: a turva fronteira entre espaços de segurança nacionais e internacionais. Tese de Doutorado no Departamento de Ciências Humanas e Sociais (PCHS), Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo, 2018, 433 p.

MACIEL, Tadeu M.; ROSA, Renata M.; CAIXETA, Marina B. O Haiti e a nova missão para estabilização. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 09 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/haiti-nova-missao-estabilizacao-missao-multinacional/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

MACIEL, Tadeu M.; GARBERS, Werner. Quando o mundo estará pronto para o Haiti e qual o papel do Brasil nisso? **Le Monde Diplomatique Brasil**, 19 de março de 2024. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/mundo-haiti-brasil/>. Acesso em: 22 jun. 2024.

MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio R.; BERRON, Gonzalo. (orgs.) **2003-2013: uma nova política externa**. Tubarão: Ed. Copiart, 2014.

MIGNOLO, Walter. **The darker side of western modernity: global futures, decolonial options**. Durham: Duke University Press, 2011.

MILANI, Carlos R. S. Política Externa é Política Pública? **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, XVIII, p. 56-75, 2015.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa**

Brasileira: a política das práticas e as práticas da política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 33-70.

MILANI, Carlos R. S. **ABC 30 anos:** história e desafios futuros. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, 224 p.

MIÑOSO,Yuderkys Espinosa; CORREAL, Diana Gómez; MUÑOZ, Karina Ochoa (eds.). **Tejiendo de otro modo:** Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2014.

NASCIMENTO, Abdias do. **O Quilombismo**: documentos de uma militância pan-africanista. Rio de Janeiro: Fundação Cultural Palmares, 2002.

NIANG, Amy. The International. In: TICKNER, Arlene B.; SMITH, Karen (eds.) **International Relations from the Global South***:* Worlds of Difference. New York and London: Routledge, 2020.

PINHEIRO, Letícia; GONÇALVES, Fernanda Nanci. O estudo da política externa como política pública: vinho velho em garrafas novas? **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, Brasília: IPEA, dez. 2023.

POMEROY, Melissa; WAISBICH, Laura Trajber. O lugar do Sul na política externa brasileira do governo provisório. Blog do GR-RI, **Carta Capital**, publicado em 19/05/2016. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-lugar-do-sul-na-politica-externa-brasileira-do-governo-provisorio>. Acesso em: 23 mai. 2016.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del Poder y Clasificación Social. **Journal of World-Systems Research**, vol. 11, n. 2, 2000, p. 342-386.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. **Perú Indíg**. vol. 12, n. 29, 1992, p.11-20.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração (UFSC); Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Maria do Carmo R.C.F. **Constitucionalismo e justiça epistêmica**: o lugar do movimento constitucionalista haitiano de 1801 a 1805. Rio de Janeiro: Telha, 2021.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online], v. 56, n.º 1, p. 40-59, 2013.

RESENDE, Erica; SANDRIN, Paula. Emotions and Colonial Trauma: Explaining Brazil's Desire for International Validation. In: KOSHUT, Simon; ROSS, Andrew A.G. (eds). **The Oxford Handbook of Emotions in International Relations**, Oxford Academic, 2024.

SCHUTTE, Giorgio Romano; RODRIGUES, Gilberto M. A. O Conselho de Política Externa deve refletir nossa diversidade. **Correio Braziliense**, 28/08/2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/opiniao/2024/08/6929156-artigo-o-conselho-de-politica-externa-deve-refletir-nossa-diversidade.html>. Acesso em: 23 set. 2024.

SEGUY, Franck. **A catástrofe de janeiro de 2010, a "Internacional Comunitária" e a recolonização do Haiti**. Tese de doutorado – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), São Paulo, 2014b. 399 p.

SEITENFUS, Ricardo A. **Haiti**: Dilemas e Fracassos Internacionais. Coleção relações internacionais e globalização – 47, Ijuí: Editora UNIJUI, 2014.

SILVA, Karine de Souza. SÁ, Miguel Borba de. Do Haitianismo à nova Lei de Migração: Direito, Raça e Política Migratória brasileira em perspectiva histórica. **Revista Nuestramérica**, Vol. 9, n. 17, 2021.

SIQUEIRA, Isabel R. **'Fragile States' in an unequal world**: the role of the g7+ in International Diplomacy and Development Cooperation. Cambridge, UK: Open Book Publishers, 2022.

SMITH, Karen; TICKNER, Arlene B. Introduction: International Relations from the Global South. In: TICKNER, Arlene B.; SMITH, Karen (eds.) **International Relations from the Global South***:* Worlds of Difference. New York and London: Routledge, 2020.

SMITH, Karen. Order, ordering and disorder. In: TICKNER, Arlene B.; SMITH, Karen (eds.) **International Relations from the Global South***:* Worlds of Difference. New York and London: Routledge, 2020.

TARGA, Leandro; VALENTE, Mario S.; LOPES, Dawisson, B. Política Externa como política pública: proposta de análise relacional a partir de redes e espaços sociais. **Revista Tempo do Mundo** (rtm), n. 33, Brasília, dez. 2023.

TIBLE, Jean. Para enxergar os "secundas" além do romantismo. **Outras Palavras – Carta Capital**, 23/12/2016. Disponível em: <http://outraspalavras.net/brasil/%EF%BB%BFsecundas-desobediencia-e-organizacao/>. Acesso em: 14 mar. 2017.

TICKNER, Arlene B. War and conflict. In: TICKNER, Arlene B.; SMITH, Karen (eds.) **International Relations from the Global South***:* Worlds of Difference. New York and London: Routledge, 2020.

TRAPP, Rafael Petry. O antirracismo no Brasil e a Conferência de Durban: identidades transnacionais e a constituição da agenda política do Movimento Negro (1978-2010), **Cadernos do CEOM**, Ano 24, n. 35, 2012, p. 235-252. Disponível em: <https://pegasus.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/1123>. Acesso em: 23 set. 2024.

TROUILLOT, Michel-Rolph. **Silenciando o Passado: poder e a produção da história**. Curitiba: huya, 2016. 272p

VALE, Peter; THAKUR, Vinnet. IR and the making of the white man's world. In: TICKNER, Arlene B.; SMITH, Karen (eds.) **International Relations from the Global South***:* Worlds of Difference. New York and London: Routledge, 2020.

WAISBICH, Laura; POMEROY, Melissa. Haiti: um laboratório de engajamento multissetorial. **Perspectivas do Território,** n. 1. São Paulo: Observatório Brasil e o Sul.Set. 2014.

Recebido em Outubro de 2024

Aprovado em Novembro de 2024