



O SIGNIFICADO DAS RELAÇÕES SUL-SUL PARA A DIPLOMACIA BRASILEIRA: A OBRA DE ADOLPHO JUSTO BEZERRA DE MENEZES E O PENSAMENTO BRASILEIRO SOBRE O SUL GLOBAL

Dhiego de Moura Mapa

RESUMO: Este pequeno ensaio analítico procura delinear o conteúdo substantivo que a cooperação Sul-Sul (enquanto conceito e forma de atuação internacional) possui para a política externa brasileira (PEB). Tal proposta se efetua em um duplo movimento. De um lado, busca-se compreender a correlação existente entre as críticas às assimetrias da globalização e a emergência do discurso de valorização da cooperação Sul-Sul. Por outro lado, em breve apreciação histórica, procura-se mapear as bases em que se assentam a percepção diplomática brasileira acerca da importância do diálogo e interação engajada com o Sul Global e suas demandas. Neste caso, a leitura da obra do diplomata Adolpho Justo Bezerra de Menezes permite delimitar a base epistemológica dos argumentos favoráveis à política Sul-Sul, por parte da diplomacia brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Sul-Sul. Adolpho Justo Bezerra de Menezes. Política Externa Brasileira.

INTRODUÇÃO

O discurso da cooperação Sul-Sul tem alcançado grande repercussão no âmbito das relações internacionais, em especial nos últimos anos. Desde o colapso do socialismo soviético e da lógica geopolítica da Guerra Fria, a cooperação Sul-Sul tem emergido como um dos termos definidores do sistema internacional que se configura no século XXI, como complemento (e resposta) à concepção de globalização (e da percepção de seu caráter assimétrico).

O termo cooperação Sul-Sul exprime tanto um plano de ação quanto um ideário político, podendo ser percebido e articulado de duas formas diferentes: um projeto cooperativo multilateral institucionalizado pela ONU (Organização



das Nações Unidas)¹ ou enquanto discurso político e forma de atuação internacional articulados entre diferentes entes estatais que compõem o sistema internacional. A diferença básica entre ambos é que na medida em que o primeiro apresenta um significado geral e abrangente que visa à cooperação técnica para o desenvolvimento², o segundo é semanticamente plural e congrega diferentes percepções sobre a importância e a instrumentalidade da cooperação Sul-Sul para o protagonismo e inserção internacional dos países envolvidos. Não obstante a relevância e a atenção conferida em trabalhos acadêmicos ao primeiro tipo de percepção, nossa preocupação aqui se restringe a este último.

Em vista de seu conteúdo político, captar o significado da cooperação Sul-Sul para os seus protagonistas incorre em considerar não apenas a forma de atuação, mas a substância ideológica que fomenta o ato cooperativo enquanto estratégia de política externa de âmbito multilateral. Significa visualizar qual a relação entre a estratégia de valorização das relações Sul-Sul de determinado país com os chamados “interesses permanentes” (e/ou nacionais) de sua política externa. Para tanto, este breve ensaio analítico terá por enfoque o caso da política externa brasileira (PEB), cujo discurso da cooperação Sul-Sul, tão evidenciado no início do século XXI, possui raízes históricas cuja compreensão urge como

¹ O termo cooperação Sul-Sul deriva, historicamente, do termo “cooperação para o desenvolvimento” que constava na proposta apresentada pelo então presidente norte-americano, Harry Truman, durante Assembleia Geral da ONU de 1949, (de ajuda à reconstrução dos países afetados pela Segunda Guerra Mundial) e também do conceito de “cooperação técnica” (que prioriza a capacitação institucional) articulada, desde 1965, pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) que direcionava a proposta de cooperação para o desenvolvimento às nações subdesenvolvidas. O grande marco, entretanto, seria a criação, em 1972, da Unidade Especial de Cooperação Técnica para os Países em Desenvolvimento (em resposta às articulações políticas do chamado Grupo Afro-Asiático, desde Bandung e, principalmente, a formação do Grupo dos 77) que, em 1978, durante a Conferência sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, fez aprovar o Plano de Ação de Buenos Aires que consagrou a ideia de “cooperação horizontal”, na qual países em desenvolvimento com experiências positivas auxiliam outros em situação semelhante, ou seja, seria uma cooperação técnica entre (ou para) países em desenvolvimento (LEITE, 2011, pp. 55-77).

² A cooperação Sul-Sul é vista pela ONU como um complemento à cooperação Norte-Sul, e não como um substituto, cujo diferencial é o fato de que deve ser feita entre países em desenvolvimento com vistas à consecução de programas de auxílio mútuo que visem ao desenvolvimento sustentável e ao crescimento econômico sustentável (as Metas do Milênio). A relevância dada pela ONU é tamanha que, em 2003 instituiu-se o dia da cooperação Sul-Sul que, em 2011 foi determinado como sendo o dia 12 de setembro, já que nesta data, no ano de 1978, foi elaborado o Plano de Ação de Buenos Aires. (Cf. www.un.org/en/events/southcooperationday/. Acesso em: 03 jul. 2014)



fundamental para que se trace o sentido mais profundo da estratégia de valorização das relações Sul-Sul.

Nossa proposta se subdivide em três partes. Primeiro procuraremos evidenciar a relação entre as críticas à globalização e a valorização do discurso da cooperação Sul-Sul. Após isso, procuraremos dissecar o significado mais profundo da cooperação Sul-Sul para a PEB por meio de uma perspectiva histórica. Para isso, se efetuará um breve retorno cronológico ao debate inicial sobre a importância do mundo afro-asiático para a PEB, por meio da obra do ex-diplomata Adolpho Justo Bezerra de Menezes. Neste caso, se efetuará um duplo movimento que busca apreender, de um lado, os debates gerais acerca das relações do Brasil com o mundo afro-asiático e, de outro, a contribuição específica da obra de Bezerra de Menezes em articulação com o debate geral no qual se inclui. Para tanto, nos inspiraremos em algumas reflexões teóricas próprias do chamado “contextualismo linguístico” de Quentin Skinner e John Pocock³.

Globalização e cooperação Sul-Sul

O sistema internacional do pós-Guerra Fria teria duas características intrínsecas que o tornam historicamente único: a fragmentação política (multipolaridade com surgimento de potências regionais) aliada à interdependência econômica (o fenômeno da globalização). Em linhas gerais, trata-se da constatação de duas tendências: o declínio do poder norte-americano no mundo (no longo prazo) com a emergência de potências econômicas regionais (com destaque para a China) e, por outro lado, a interdependência

³ Enquanto crítica do anacronismo presente na chamada “história das ideias políticas”, o “contextualismo linguístico” de Skinner e Pocock se caracteriza, de maneira geral, pela percepção de que uma ideia e/ou teoria política só pode ser interpretada corretamente a partir do contexto em que foi produzida, por meio de uma metodologia de pesquisa que procure captar a “performance” (ação) de determinado autor (ou agente do discurso/ato de fala) em um campo linguístico historicamente dado, originando novas linguagens políticas e/ou significações (JARDIM, 2005, pp. 27-38).



econômica e o fortalecimento do multilateralismo que inviabiliza a tomada de decisões unilaterais (KISSINGER, 1997).

Ambos os fatores se complementam, visto que a tendência ao declínio da hegemonia norte-americana no longo prazo pode ser explicada pelo fato de que sua atual proeminência em termos de poder militar não é acompanhada no que tange à economia, visto que surgem potências econômicas concorrentes. Trata-se de um movimento histórico contínuo e não direcionado, no qual potências ascendem e declinam em conformidade com as transformações econômicas geradas pelas mudanças no patamar tecnológico e produtivo, que sustentam o poder militar, a capacidade de ação e o prestígio internacional (KENNEDY, 1989). O curioso é que foi exatamente a estratégia norte-americana de alargar as bases econômicas de seu poder hegemônico (ainda durante a Guerra Fria)⁴, que ocasionou as mudanças internacionais que desembocaram no desenvolvimento do segundo fenômeno que, junto com a tendência à multipolaridade, caracteriza o pós-Guerra Fria: a globalização econômica.

A causa da emergência do fenômeno da globalização é dupla. De um lado, o novo estágio de acumulação de capital gerado pela Revolução Científica e Tecnológica da década de 1970. De outro, a diversificação das bases produtivas, com a instalação de polos industriais (oriundos de países desenvolvidos) em países periféricos, a fim de combater a tendência de queda na taxa de lucro gerada pela organização trabalhista da sociedade do welfare state. Como consequência, se organiza a globalização financeira e produtiva, caracterizada pela concorrência em busca de maior competitividade e maiores mercados consumidores. Tal processo seria ainda acompanhado pela abertura das economias nacionais como condição para inserir-se nesse mercado global.

⁴ Na conjuntura da década de 1960, os Estados Unidos vivenciavam o desgaste de sua hegemonia (catalisada pelo fracasso na Guerra do Vietnã), acompanhado pelo crescimento econômico de aliados como Japão e Alemanha. Nesse contexto, na década de 1970 o governo norte-americano lançou a estratégia para recuperação das bases de seu poder: em 1971 decretou o fim da paridade do dólar em relação ao ouro e, na esteira da crise do petróleo de 1973, iniciou a Revolução Científica e Tecnológica (altos investimentos em informática, telecomunicação, biotecnologia, robótica, etc.) que elevou o patamar tecnológico da acumulação de capital (VIZENTINI, 2004).



Portanto, tomada como paradigma da ordem internacional do pós-Guerra Fria, a globalização se apresenta como sendo o processo de internacionalização dos circuitos produtivos e dos sistemas financeiros, cuja adesão de países periféricos a seu movimento implica redução do grau de soberania sob influxo de condicionamentos externos. Em resposta surge a regionalização (formação de blocos econômicos preferenciais em subsistemas geográficos), como forma de inserção soberana no circuito econômico mundial globalizado. Assim, a regionalização surge como reação aos efeitos da globalização, em uma tentativa de grupos de estados controlarem seu movimento de forma favorável a seus anseios. Nesse particular, o Estado possui a atribuição de tomar parte no sistema produtivo global de forma a não apenas abrir seu mercado e desnacionalizar sua produção interna, mas de forma a induzir essa inserção a gerar apropriação de tecnologias, maximizando a competitividade de processos produtivos nacionais, por meio de controle sobre o capital financeiro e fortalecimento das instituições financeiras internas (CERVO, 2007).

Essa tendência ganhou força com o ciclo de crises econômicas mundiais do capitalismo, na década de 1990, e com a postura unilateral norte-americana após os atentados do 11 de setembro de 2001. A postura crítica com relação à globalização propugna que seu desenvolvimento se deu em vista de condicionamentos políticos e ideológicos palpáveis, e não apenas como um desenvolvimento natural da economia capitalista mundial, de forma a beneficiar o centro hegemônico do capitalismo internacional, composto basicamente pelo eixo Estados Unidos-Europa-Japão. Tal postura visa perceber o fenômeno da globalização como direcionado pelas grandes potências a partir de seu componente ideológico: o neoliberalismo (FIGUEIREDO, 2004).

Esse viés crítico se direciona, em específico, às reformas liberais da década de 1990 (o chamado "Consenso de Washington", ou neoliberalismo), do ideal reformista do estado mínimo, da abertura econômica e das privatizações. Em geral, parte da compreensão de que a ação estatal é fundamental para o



desenvolvimento nacional de forma a equalizar os interesses do empresariado nacional com as vicissitudes do mercado, além de possibilitar a correção social (programas de distribuição de renda). Trata-se de uma alternativa que busca uma adaptação ao cenário mundial do pós-Guerra Fria, por meio de uma proposta de ação que busca aliar liberalismo e desenvolvimentismo (DINIZ, 2007).

Uma das grandes questões levantadas nesse contexto seria o aspecto assimétrico da globalização (geradora de concentração de poder e riquezas), cujo desafio seria transformar a globalização em um processo menos excludente (SEGRERA, 2003). Dessa perspectiva se desenvolveu o discurso da cooperação Sul-Sul. Tal discurso apresenta uma percepção do sistema internacional (o embate Norte-Sul assimétrico) conjugado a uma proposta de ação (articulação multilateral e inter-regional para assentamento de uma ordem internacional multipolar) que visa à redistribuição do poder mundial e diminuição das assimetrias da globalização.

Essa cognição engloba, ainda, aquilo que Boaventura de Sousa Santos denomina de “nova epistemologia do Sul”. Esse pensamento parte da divisão entre o “Norte Global” e o “Sul Global”. O capitalismo globalizado da democracia liberal e da economia de mercado do “Norte Global” resulta em hegemonia epistemológica que aprofunda as assimetrias da globalização, aumentando as disparidades econômicas e sociais entre os países do Norte e do Sul. Uma forma privilegiada de combater esse processo é o estabelecimento de epistemologia própria, voltada para os interesses e necessidades do “Sul Global”. De acordo com Santos, uma epistemologia do Sul é orientada pelo seguinte movimento: “aprender que existe o Sul, aprender a ir para o Sul; aprender a partir do Sul e com o Sul” (SANTOS, 1995).

Foi exatamente a adoção de uma “epistemologia do Sul” que passou a vigorar nas práticas e discursos da PEB no início do século XXI, em especial a partir do governo Lula. Se, ao final do governo Cardoso esboçou-se um discurso



de crítica à chamada “globalização assimétrica”⁵, foi no governo Lula que a PEB adotou o discurso da cooperação Sul-Sul como plano de ação internacional mais efetivo⁶. O esforço em gerar coalizões ao Sul é um elemento que diferencia as diplomacias de Lula da Silva e de Cardoso. A estratégia de coalizão internacional com a região periférica do sistema é o que motivou o esforço em fortalecer a identidade de país do Sul na PEB durante o governo Lula. O objetivo diplomático seria firmar posições em instâncias multilaterais de negociação (no âmbito da ONU), a fim de induzir mudanças favoráveis aos anseios e necessidades econômicas, políticas e sociais dos países periféricos. Ao mesmo tempo procura inviabilizar a imposição de medidas favoráveis aos interesses das potências que compõem o centro hegemônico do sistema internacional, em detrimento das necessidades dos países em desenvolvimento.

A proposição reformista contida na estratégia de cooperação Sul-Sul seria reforçada pelos discursos presidenciais durante suas missões diplomáticas. Nestes, foi recorrente caracterizar o protagonismo internacional brasileiro como sendo resultante do objetivo de contribuir para a configuração de uma “nova geografia política e econômica mundial”. Essa ideia de buscar uma “nova geografia mundial” é um indicativo de que as ações de cooperação Sul-Sul figuram como instrumento de política externa com o fito de obter liderança e/ou maior influência no sistema internacional. O que é corroborado pelo corpo diplomático, visto que o então ministro Celso Amorim, ao caracterizar as

⁵ O ciclo de crises econômicas mundiais (crises mexicana, asiática e russa), a crise cambial brasileira (1999) e a postura unilateral norte-americana (após os atentados do 11 de setembro de 2001) seriam os condicionantes da mudança de tom do discurso diplomático brasileiro em fins do governo Cardoso, que passou a tecer críticas às assimetrias da globalização (VIZENTINI, 2005, p. 381-397).

⁶ Segundo Maria Regina S. Lima, a diferença de visão acerca do sistema internacional, entre os formuladores de política externa dos governos citados, é dada pela percepção acerca da ordem internacional, em que a diplomacia do governo Lula se engaja em movimento contra-hegemônico. Durante o governo Cardoso, a PEB se pautou pela “estratégia da credibilidade”, em que o Brasil buscou reforçar a identidade de um mercado emergente, a fim de obter inserção positiva no movimento da globalização. De outra forma, o governo Lula adotou a “estratégia da autonomia”, em que buscou se posicionar como *system-affecting-state* (exercício de liderança nas questões Norte-Sul, como articulador de posições). A ideia de *system-affecting-state*, proposta por Keohane, diz respeito à estratégia de inserção ativista por parte de países com recursos limitados, que optam pelo multilateralismo e a coordenação com países de capacidades similares (LIMA, 2005, p. 24-59).



diretrizes da PEB, enfatizou que as ações da diplomacia brasileira buscavam consolidar o país enquanto “Ator Global” em um processo de redistribuição do poder mundial, já em curso, no qual a cooperação Sul-Sul seria estratégia fundamental⁷.

Apesar de este ideário e plano de ação terem encontrado concretude a partir do governo Lula, sua existência já figurava nos quadros da diplomacia brasileira ainda na gestão de Cardoso (e até antes). Essa perspectiva encontra eco na figura de diplomatas como Celso Amorim e, em especial, Samuel Pinheiro Guimarães, que congregam uma corrente do corpo diplomático do Itamaraty com visão mais nacionalista (ou autonomista) em oposição a outro grupo com percepção de corte americanista (ou institucionalista)⁸. Essa clivagem no corpo diplomático possui perspectiva histórica (PINHEIRO, 2004) e figura como um dos vetores fundamentais (além das conjunturas internacionais favoráveis a este ou aquele discurso/percepção) para as eventuais mudanças de rumo na PEB.

Neste aspecto, para além das conjunturas e transformações no sistema internacional, é preciso compreender a causa não apenas da valorização do discurso da cooperação Sul-Sul, mas da permanência de determinada percepção acerca da importância estratégica das relações Sul-Sul para a PEB. Para tanto, é necessário compreender o significado das relações Sul-Sul para os interesses globais mais profundos da PEB, em âmbito geral. Essa essência é passível de ser captada em seu estado mais puro a partir de um retorno ao momento de origem

7 Cf. MRE. Nota nº 528. Pronunciamento do Ministro Celso Amorim por ocasião da “II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional”. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/05/pronunciamento-do-ministro-celso-amorim-por>. Acesso em: 23 jul. 2010.

8 A visão do sistema internacional e da inserção brasileira, conforme a ótica de Amorim e Guimarães, configurariam aquilo que Miriam Saraiva identifica como sendo a corrente autonomista (ou nacionalista), que prevaleceu de forma hegemônica no MRE (Ministério das Relações Exteriores), ao longo do governo Lula, que “tem preocupações de caráter político-estratégico dos problemas Norte/Sul” e, dessa forma, “prioriza as relações de cooperação Sul-Sul e busca maior liderança brasileira na América do Sul”. Essa corrente se oporia aos chamados “institucionalistas pragmáticos” (Celso Lafer, Gelson Fonseca Junior e Luiz Felipe Lampreia são os expoentes desse grupo, visto que coordenaram o Itamaraty e estabeleceram seu programa de ação ao longo do governo Cardoso), que “procura dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência”, além de defenderem a ideia de “uma inserção internacional do país a partir de uma soberania compartilhada [...] busca na América do Sul uma liderança mais discreta” (SARAIVA, 2007, p. 42-59).



da valorização das relações do Brasil com o Sul Global enquanto estratégia de política externa, nos debates iniciados na conjuntura das décadas de 1950 e 1960, em vista do impacto internacional gerado pelos movimentos de emancipação afro-asiáticos e da Conferência de Bandung, em 1955.

Esse esforço intelectual se justifica a partir da percepção de que a cooperação Sul-Sul se apresenta, no âmbito da PEB, como uma linguagem política. Não me refiro aqui ao termo “cooperação Sul-Sul” em si, mas ao debate e percepção acerca das relações do Brasil com o Sul Global em relações internacionais, que estão contidos no termo (conferindo-lhe significação). Trata-se da compreensão, conforme proposição de Quentin Skinner, de que a linguagem política é algo compartilhado por integrantes de determinada comunidade linguística, em que linguagem é produzir ação no mundo e, conseqüentemente, a ação política é limitada por princípios normativos existentes que servem para legitimar a ação (SKINNER, 1999). O que propomos aqui, de forma ainda incipiente, é delimitar o contexto em que o discurso de valorização das relações do Brasil com o Sul Global (conhecido hoje como cooperação Sul-Sul, conforme praticado pela PEB) emergiu como linguagem política da diplomacia brasileira.

As relações do Brasil com o Sul Global e o embate entre americanismo e nacionalismo

O período de meados do século XX foi de tamanha importância para a PEB que Flávio Castro, à época diplomata de carreira do MRE (Ministério das Relações Exteriores), ao narrar sua história administrativa do Itamaraty, identifica os anos entre 1945-60 como o mais fundamental para as relações internacionais do período (a Guerra Fria). Para acompanhar as intensas transformações no cenário internacional (desde o surgimento da ONU, passando pela desintegração dos impérios coloniais na Ásia e África, até os conflitos armados na Ásia e Oriente Médio), o MRE passou por um processo de reformulação burocrática, em especial na década de 1960 (nas gestões de Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Gibson



Barboza), a fim de que a PEB atuasse mais na esfera multilateral (ao invés do tradicional perfil de atuação quase que exclusivamente bilateral). Essa reforma administrativa gerou a criação de novos departamentos e postos diplomáticos – só em 1961 foram criadas 22 representações diplomáticas, grande parte delas no mundo afro-asiático – e, no mesmo período, foi criada a Comissão de Planejamento Político, grupo de estudos encarregado de propor as diretrizes da política externa (CASTRO, 1983).

Foi nesse ambiente de reforma administrativa (o *modus operandi*) da PEB, para fazer frente aos desafios internacionais, que emergiram também reformulações epistemológicas. A fim de ser possível dimensionar esse processo de reformulação é preciso, conforme orienta John Pocock, estar atento ao fato de que o conhecimento do contexto continua sendo necessário para a compreensão da inovação, já que o contexto linguístico (os diversos idiomas do discurso político em dada época) indica o contexto político, social ou histórico no qual se situa a linguagem. Só dessa forma seria possível compreender a forma como um “ato de fala” (enunciação, autoria, performance de agentes, obras) efetuado em certa linguagem pode atuar sobre ela e introduzir inovações (POCOCK, 2003). A partir dessa constatação, o que se dará a seguir será uma breve tentativa de mapear, minimamente, os idiomas da linguagem diplomática brasileira do período assinalado.

A tradição diplomática, que remonta à perspectiva realista do barão do Rio Branco, durante a Primeira República brasileira, percebia a emergência dos Estados Unidos como polo de poder hemisférico e mundial, que sinalizava a necessidade de estreitamento de laços com a potência norte-americana – a “aliança tácita” com os Estados Unidos. Com o advento da Segunda República, o paradigma americanista, esboçado por Rio Branco, se consolida em duas vertentes: a pragmática, de Osvaldo Aranha, onde a “aliança com Washington passa a ser vista como instrumento de projeção internacional do país”, um elemento de barganha ao anseio nacional por insumos econômicos ao



desenvolvimento; e a ideológica, de João Neves da Fontoura, posição conservadora, que após a II Guerra Mundial internaliza os pressupostos de defesa da civilização ocidental cristã (SILVA, 1995). Enquanto a vertente pragmática prevaleceu durante o Estado Novo de Vargas, que negociou o alinhamento com os Estados Unidos durante a II Guerra Mundial (a “barganha nacionalista”, em que a política externa é, conscientemente, utilizada como instrumento estratégico para financiar a industrialização brasileira), a vertente ideológica, por seu turno, se fez notar durante o governo Dutra, entre 1945-1951 (VIZENTINI, 1994).

O alinhamento à potência hegemônica seria o cerne do debate sobre a PEB, durante a década de 1950, que dividia a opinião de políticos, burocratas e intelectuais em duas vertentes básicas, genericamente classificadas como nacionalista (que buscava maior autonomia decisória no sistema internacional) e americanista (que propugnava maior alinhamento à potência hegemônica). Elementos externos e internos iriam acirrar o debate, fazendo com que, no início dos anos 60, a diplomacia brasileira apresentasse um projeto de política externa de corte nacionalista (a chamada Política Externa Independente, PEI).

No momento em que o Terceiro Mundo (o Sul Global) surgiu como uma força nas relações internacionais, a influenciar os debates nas Assembleias Gerais da ONU – onde o eixo Norte-Sul do sistema internacional se contrapõe à centralidade do conflito Leste-Oeste – a PEB encontrava-se alinhada com a política externa norte-americana. Inseria-se, assim, na lógica do mundo bipolar da Guerra Fria, compondo o bloco ocidental, cuja prioridade era a segurança internacional caracterizada como combate à expansão mundial do comunismo.

O elemento doméstico que canalizou os debates foi a postura nacionalista de Vargas na questão da criação da PETROBRAS, em 1953, indo diretamente contra os interesses do capitalismo internacional, apoiado pelos setores americanistas da classe política brasileira. Elaborou-se ainda uma posição crítica nos assuntos econômicos, fortemente influenciada pelos debates e teorias econômicas propugnadas pela Comissão Econômica Para a América Latina e



Caribe (CEPAL), que elaborou a tese do desenvolvimento industrial voltado para dentro. Data deste momento um esboço de diversificação da agenda externa através da busca de relações com países subdesenvolvidos, através do discurso de apoio aos movimentos de descolonização afro-asiáticos (HIRST, 1996). O suicídio de Vargas, em 1954, e a tentativa de golpe dos setores conservadores, demonstravam a gravidade da situação doméstica.

Em meio a esse processo surgem os dois modelos analíticos que Gelson Fonseca Jr. denominou de: "modelo da nação incompleta", de corte nacionalista, baseado na teoria do imperialismo e na teoria da dependência da CEPAL, que criticava o alinhamento ideológico aos Estados Unidos (defendido por setores conservadores) e advogava maior proximidade com o terceiro-mundismo e com o não-alinhamento; e o "modelo do Brasil como baluarte do Ocidente", adotado pelo pensamento geopolítico estratégico, que possui percepção ocidentalista, defendendo o esforço brasileiro na contenção do comunismo e criticando como inviável a postura neutralista em meio à realidade da Guerra Fria (FONSECA JR, 1989). Em vista dessa dualidade interna, a relação do Brasil com o Terceiro Mundo foi ambígua e vacilante, haja vista sua postura no âmbito das Assembleias Gerais da ONU.

Um fenômeno histórico de envergadura foi a conferência de Bandung, onde o ideal do neutralismo e a presença majoritária do Terceiro Mundo nas Assembleias Gerais da ONU, colocaram a temática do subdesenvolvimento na agenda internacional, tendo como resultado direto a criação da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, do inglês United Nations Conference on Trade and Development), no seio da qual foi criado o "Grupo dos 77", nos anos 60 (GONÇALVES, 2000). Nesse aspecto, é importante salientar que a própria percepção brasileira com relação à Conferência de Bandung foi, a princípio, de desconfiança, apesar da declaração oficial de apoio ao movimento – já que os diplomatas brasileiros que acompanharam o evento (Oswaldo Trigueiro, Ildelfonso Falcão), não apresentaram a mesma interpretação



do mesmo⁹. O apoio retórico do Brasil ao processo de descolonização, devido à defesa do direito à autodeterminação dos povos e da crítica ao colonialismo e ao imperialismo, esbarrava no apoio brasileiro ao colonialismo português, que defendia a tese segundo a qual Portugal não tinha colônias na África, mas sim, províncias ultramarinas.

O ponto alto desse processo ocorreu durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-61) e deveu-se à habilidade da diplomacia portuguesa conjugada ao esforço do lobby português, existente no Rio de Janeiro, que exercia forte influência sobre políticos e intelectuais brasileiros. O apoio do governo Kubitschek ao colonialismo português mostra o antagonismo fundamental da PEB de então, de avanços e recuos. Em vista dos limites internos e externos impostos à conjuntura do momento, ao mesmo tempo em que o governo Kubitschek demonstrava protagonismo em nível hemisférico através da OPA (Operação Pan-Americana), lançada em 1958 (o que era um avanço em nível de autonomia e pragmatismo), apresentou, no entanto, nítido retrocesso na ONU, ao votar contra a autodeterminação da Argélia (de 1954 até 1959, a favor da França) e apoiar constantemente a política portuguesa na África, com base na argumentação dos “laços afetivos” que uniam brasileiros e portugueses (MOURA, 1991).

Essa dualidade se deve, em grande medida, à ambiguidade existente dentro do governo, como reflexo da divergência entre nacionalistas e americanistas vigente na sociedade brasileira de um modo geral. Ao longo de sua gestão presidencial, Kubitschek procurou manobrar os interesses de ambos os setores de seu governo (nacionalistas desenvolvimentistas, cuja expressão intelectual era o ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros; e ocidentalistas, fundamentados nos pressupostos geopolíticos da ESG – Escola Superior de

⁹ Enquanto Osvaldo Trigueiro teceu críticas ao discurso dado pelo primeiro ministro indiano, Jawaharlal Nehru (caracterizado como “pessoa de trato difícil”) salientando que a Conferência havia repelido o neutralismo indiano, Ildefonso Falcão interpretou a fala de Nehru de forma cautelosa, em termos de seu significado histórico enquanto representante de uma nova proposta em relações internacionais (KOCHER, 2008).



Guerra), procurando ora agradar os interesses de um, ora de outro grupo, o que explica o caráter dúbio da conduta internacional brasileira no período. De acordo com Williams Gonçalves, no Itamaraty predominava o ocidentalismo (ou americanismo), em vista do jurisdicismo e conservadorismo dos diplomatas que apoiavam as relações luso-brasileiras, já que “interpretavam os nacionalismos e a descolonização como veículo de esquerdização e traição à aliança ocidental” (GONÇALVES, 2003).

Apesar da predominância da perspectiva ocidentalista no interior do Itamaraty, Gonçalves indica que o setor nacionalista “era representado pelos elementos mais jovens e em fase ascensional na carreira” dentro do MRE. Devido à sensação de mudança no cenário internacional, esse grupo começava a ansiar por um novo programa de política externa para o Brasil, que contemplasse “o rompimento da política de alinhamento automático com os Estados Unidos e, fundamentalmente, o engajamento brasileiro na luta pela descolonização” (GONÇALVES, 2003, p. 245-246). Conforme salienta Pio Penna Filho, o apoio irrestrito ao colonialismo português, aliado à completa falta de conhecimento da realidade africana, fez com que a aproximação efetiva com a África negra, e a proposição de ações concretas pró-África, tardassem a ser implementadas. Esse fato, porém, não deve obscurecer a atuação pró-ativa das chamadas “vozes dissidentes” (Adolpho Justo Bezerra de Menezes, Osvaldo Aranha e Álvaro Lins) que, desde o período do governo Kubitschek, propunham uma posição anti-colonialista, terceiro-mundista e voltada para o mundo afro-asiático (PENNA FILHO, e LESSA 2007), que só se concretizou na conjuntura da década de 1970.

O desconhecimento da realidade afro-asiática e a ausência de alguma política definida com relação aos países recém independentes que emergiam no sistema internacional fica patente pela postura brasileira de assistir passivamente ao processo de descolonização afro-asiático e apoiar os anseios colonialistas de Portugal (no caso de Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Guiné Bissau e Cabo Verde) e França (caso argelino). Apenas em 1957 surgiria um memorando



do diplomata Sérgio Corrêa do Lago, indagando sobre as implicações para o Brasil da questão da descolonização africana e asiática. Em 1959, o embaixador do Brasil na Índia, José Cochrane de Alencar, escreveu um memorando ao ministro Negrão de Lima, no qual sugeria a formulação de uma política que atendesse às aspirações dos povos afro-asiáticos, pois entendia que o advento da descolonização figurava como oportunidade para a projeção internacional do Brasil no mundo.

No mesmo ano, o diplomata brasileiro Jorge Paes de Carvalho (que havia servido na embaixada brasileira em Lisboa, junto a Álvaro Lins), registrou a necessidade de o Brasil apresentar postura mais assertiva com relação aos movimentos de descolonização africanos. Na condição de observador do governo do Brasil na I Sessão da Comissão Econômica para a África (CEA), realizada em Adis Abeba, Carvalho, em seu relatório ao ministro Negrão de Lima, constatou o crescimento em importância da África no sistema internacional, ao qual o Brasil não poderia ficar alheio e deveria, portanto, ficar atento à necessidade de aproximar-se dos países africanos, em vista de sua articulação em termos de política internacional na ONU (PENNA FILHO e LESSA, 2007).

A percepção da importância do Terceiro Mundo no sistema internacional, e do fato de que o Brasil poderia, através de uma aproximação com os movimentos de independência que surgiam (principalmente dos países africanos), alcançar proeminente projeção internacional, logo esbarraria no apoio ao colonialismo português. O embaixador brasileiro em Portugal durante o governo Kubitschek, Álvaro Lins, foi um dos expoentes a criticar as relações privilegiadas entre Brasil e Portugal, dadas pelo discurso dos laços fraternais, que só traziam benefícios para o lado português em detrimento dos interesses nacionais do Brasil. Essa postura de Álvaro Lins se deu após desentendimento com o governo português, por oferecer asilo político ao general português Humberto Delgado, na embaixada do Brasil em Lisboa.



Em 1958, o embaixador Osvaldo Aranha, em entrevista concedida ao jornal "Última Hora", alertava para o fato de que a posição brasileira de apoiar o colonialismo francês (Argélia) e português na ONU era contrária ao seu passado histórico e gerava uma imagem negativa de desconfiança frente aos novos estados que surgiam na ONU (GONÇALVES, 2003), o que traria prejuízo de longo prazo para o prestígio internacional do país (SILVA, 1995, p. 107). Desenvolvia-se, no interior do corpo diplomático brasileiro, a tese de que a defesa dos interesses nacionais seria melhor encaminhada por maior aproximação com o Terceiro Mundo, no qual, no que tange ao continente africano, o Brasil deveria adotar postura anti-colonialista, inclusive contra os interesses portugueses.

Percebe-se nesse momento, que emergia um embate epistemológico que se travava no interior do Itamaraty, que era não apenas um reflexo do choque entre percepções americanistas (ou ocidentalistas) e nacionalistas (ou autonomistas) próprias da comunidade política brasileira do período, mas também resultante direto do impacto do terceiro-mundismo e do neutralismo do Movimento dos Não-alinhados, para a visão estratégica da diplomacia brasileira. O que estava em questão era a percepção, então arraigada nos quadros no MRE, do "Brasil como baluarte do Ocidente" em vista da inescapável realidade da Guerra Fria e da iminente preocupação com a segurança nacional (leia-se combate ao comunismo e apoio à hegemonia norte-americana). Alie-se a este fator, o discurso sedutor e atraente com que a diplomacia portuguesa envolvia a diplomacia brasileira, através do ideal da afetividade luso-brasileira (ancorada sobre a tese de Gilberto Freyre acerca do sucesso e originalidade da mestiçagem da nação brasileira orquestrada pelo domínio português, que fundiu o branco e o negro), utilizado para que Portugal garantisse o apoio (e articulação diplomática) do Brasil ao colonialismo português na África, no âmbito da ONU.

Em linhas gerais, esse é o contexto em que se delimitava a linguagem diplomática do período, na qual emergiu o discurso de defesa das relações Sul-Sul do Brasil (ou, em termos da época, um diálogo e engajamento junto ao



mundo afro-asiático). Essa percepção surgiu em oposição ao estabelecido, mas dialogando com ele. Isso porque, conforme Pocock, as intenções são articuladas e enunciadas por meio de uma linguagem (historicamente determinada) que possui limites (que funcionam como condicionantes), mas, ao mesmo tempo em que a linguagem determina o que pode ser dito, ela pode ser modificada pelo que nela é dito (numa articulação constante entre atos de fala/discurso/parole e linguagem/langue), ampliando os horizontes de ação (POCOCK, 2003). Esse é o caso, por exemplo, do pensamento de Adolpho Justo Bezerra de Menezes, um dos primeiros diplomatas brasileiros a pensar em uma ação política coerente com o interesse nacional e pragmática com relação ao mundo afro-asiático e que expressou sua percepção a respeito do tema através da publicação das obras “O Brasil e o mundo ágio-africano” (1956) e “Ásia, África e a Política Independente do Brasil” (1961).

Adolpho Justo Bezerra de Menezes e o mundo afro-asiático

Tendo nascido em 1910, no Rio de Janeiro (e iniciado sua carreira diplomática durante a II Guerra Mundial, em 1943), no ano de sua morte, em 2006, Adolpho Justo Bezerra de Menezes seria caracterizado pela Associação dos Diplomatas Brasileiros por seu “olhar pioneiro aos novos mercados” no Oriente Médio, África e Ásia. Isso devido ao seu trabalho “O Brasil e o mundo ágio-africano”, que se somou ao momento em que “começava a crescer uma percepção nova do Brasil e do direcionamento de suas relações com os países que emergiam da luta contra o colonialismo” (PORTELLA, 2006, p. 05). Essa obra, que começou a ser escrita durante o período em que serviu no posto diplomático de Jacarta, na Indonésia, em 1954, certamente também foi influenciada pelo impacto gerado por sua presença na Conferência de Bandung, como observador do Brasil. O próprio autor caracterizou este momento da seguinte forma:

Este livro foi idealizado em fins de 1954. Nessa época mais encarniçada ia a Guerra Fria e o Departamento de Estado se obsecava em pôr em prática, no continente asiático, uma política essencialmente militar de contenção do comunismo. No que tange à nossa política externa,



vivíamos no mais completo conformismo de uma posição eternamente apagada. O Brasil era acólito dócil, o ventríloco fiel, o comparsa quase sempre mudo (MENEZES, 1960, p. 09).

A crítica acintosa de Bezerra de Menezes à política externa norte-americana, e aos setores americanistas do Brasil, é reconhecida pelo próprio como fruto de seu patriotismo e percepção da iminência do crescimento hegemônico do Brasil no cenário internacional. Tanto que seu trabalho inicia com a seguinte questão: “O Brasil será dentro de um século a potência mundial ou uma das potências mundiais?”, ao que o próprio responde: “Se, como tudo aponta [...] a resposta for positiva, o Brasil deve começar imediatamente a traçar e pôr em execução uma política internacional de escopo mundial”. Em outras palavras, seria a constatação de que o Brasil possui as condições de compor o centro hegemônico do poder mundial, devendo para tanto se credenciar para alcançar o status almejado, por meio de estratégia política adequada, que inclui, entre outras coisas:

ganhar as boas graças, a admiração mesmo, dos povos orientais e africanos, os quais fatal e inexoravelmente, terão de pesar fortemente na balança mundial, em meados do século XXI, quando começarmos a figurar como grande país nos quadros mundiais (MENEZES, 1960, p. 07).

Em síntese, são três as proposições gerais apresentadas por Bezerra de Menezes: a) a crescente importância na balança internacional das nações africanas e asiáticas recém independentes; b) a necessidade de o Brasil elaborar uma política externa mais independente e ativa; c) a constatação de que o Brasil possui qualificações para o exercício da liderança junto aos países africanos e asiáticos na arena internacional. Neste último aspecto reside, talvez, a maior contribuição de Bezerra de Menezes. Invertendo a lógica do pensamento vigente nos setores conservadores da comunidade política brasileira da época (caracterizados por sua francofilia e europeísmo em termos de cultura, ou americanismo em termos de interesses econômicos e comerciais), o autor advoga que o Brasil assumira sua identidade de integrante do mundo em desenvolvimento.



Nesse aspecto, é importante a percepção particular de Bezerra de Menezes acerca da realidade afro-asiática no período. Em suas memórias acerca de sua experiência diplomática na Indonésia, escritas 40 anos depois do ocorrido, Bezerra de Menezes descreve dois relatos interessantes. Primeiramente, sua percepção sobre certo amadorismo dos diplomatas dos países recém independentes de África, Ásia e Oriente Médio, os quais, segundo ele: “ainda não tinham quadros tradicionais de diplomatas de carreira, mandavam amiúde diplomatas completamente inexperientes, os quais, não poucas vezes, cometiam certas gafes que muito divertiam ou irritavam seus veteranos colegas ocidentais” (MENEZES, 1997, p. 39). Em segundo lugar, um episódio em específico por que passou no momento em que já estava de partida de Jacarta, mas, por infelicidade, acabou atropelando um cidadão local e quase foi linchado pela população que pensou ser ele algum representante diplomático do governo holandês (antigos colonizadores da região) e, só escapou ao se identificar como “Brasiliah” (brasileiro) e, conforme o próprio descreveu: “por milagre, o companheiro do rapaz ferido era um universitário que sabia perfeitamente diferenciar um cidadão colonizador de outro pertencente a um país subdesenvolvido como o nosso naquela época” (MENEZES, 1997, p. 49-53).

Suas impressões sobre a estadia diplomática na Indonésia são também reveladoras, visto que afirma que ajudaram a ter “revigorado certas virtudes cívicas que eu e a maioria dos meus concidadãos tanto carecemos”, elogiando a região como “terra de homens idealistas, patrióticos, cheios de civismo” (MENEZES, 1997, p. 56). O convívio com o nacionalismo indonésio, e com o ambiente em que circulava a defesa de posições neutralistas em relações internacionais, talvez tenha contribuído para sua percepção de que este deveria ser o caminho a ser adotado pela PEB. A compreensão de que o Brasil possui corpo diplomático com expertise articuladora na arena internacional seria também um ganho, já que novos países carentes de know how diplomático, certamente buscariam apoio em países também subdesenvolvidos, mas com



maior espaço de manobra em política externa, como era o caso do Brasil. É nesse âmbito que o Brasil construiria a posição de liderança internacional: como articulador.

Conforme Bezerra de Menezes, em termos políticos e de projeção internacional, o Brasil deveria assumir a posição de mediador, de “defesa dos fracos e oprimidos da Ásia e da África”, que desejam garantir suas necessidades e aspirações frente ao sistema hegemônico das grandes potências, no qual “a África é atualmente o seu principal campo de experimentação”, sendo o Brasil, em vista de seu passado colonial e sua imagem anti-imperialista e anti-racista, o país indicado “para constituir-se em propulsor e advogado das idéias de u’a [sic] moralização das relações internacionais”. O destino brasileiro, pela perspectiva de Menezes, seria a de “conciliador internacional”, para o qual “precisa projetar-se inteiramente, de corpo e alma, em política internacional; não como acólito, mas como mestre de orquestra” (MENEZES, 1960). Percebe-se, assim, a visão de futuro (positiva), na qual o Brasil estaria fadado a figurar entre os grandes do tabuleiro internacional, devendo, para isso, projetar-se como liderança junto aos países subdesenvolvidos. Assim, Bezerra de Menezes defende a idéia da neutralidade positiva:

A mais consentânea [linha de ação a ser adotada pelo Brasil] com o nosso evidente destino de grande potência seria aquela de uma neutralidade positiva que nos permitiria uma inteira liberdade em política externa. Nossa diplomacia poderia então lutar pelos lúdicos interesses da Nação sem que se visse obrigada a toda sorte de tergiversações e paradoxos, a fim de fazê-los coincidir com aqueles dos Estados Unidos (MENEZES, 1960, p. 361).

Essa “neutralidade positiva” seria a postura de defesa dos interesses dos países subdesenvolvidos, por uma questão de identidade e estratégia de inserção internacional, devido à percepção de que a projeção do Brasil na África e Ásia tornaria sua diplomacia respeitada no mundo, inclusive na Europa e nos Estados Unidos. Surge então, como nos escritos e proposições de Menezes (e em meio ao processo de descolonização afro-asiático e configuração do Terceiro Mundo),



a percepção diplomática brasileira em relação aos países subdesenvolvidos que acompanharia o imaginário da PEB acerca das relações Sul-Sul: um elemento a favorecer a consecução do destino de potência do Brasil no cenário internacional, em termos políticos e econômicos. Os primeiros passos nesse sentido seriam ensaiados pela PEI¹⁰, dos anos 60. É exatamente com a PEI (e em defesa dela) que dialoga a segunda obra de Bezerra de Menezes “Ásia, África e a Política Independente do Brasil”, escrita em 1961, à guisa de resposta a seus críticos.

A PEI, inaugurada durante a presidência de Jânio Quadros (tendo Afonso Arinos como ministro das Relações Exteriores) e continuada pela presidência de João Goulart (com San Tiago Dantas à frente do Itamaraty) foi um ponto de inflexão na história da PEB. Suas proposições, conceitos, interpretação do sistema internacional e posicionamento do Brasil frente ao mesmo, seriam o substrato da ação diplomática brasileira, tanto durante os governos militares a partir da década de 1970 (em vista do interregno ideológico entre 1964-1969), quanto em tempos recentes.

O ministro San Tiago Dantas, à época, definiu que a PEI tinha por base a aspiração nacional “ao desenvolvimento e à emancipação econômica” e, também, “à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária”, ou seja, se fundamentava na defesa dos interesses do Povo/Nação brasileiro e não de setores específicos (elite conservadora). Em relações internacionais, essa perspectiva seria sistematizada pelos cinco princípios da PEI.

¹⁰ A PEI foi uma reformulação da “barganha nacionalista” (presente no “americanismo pragmático”), dos governos Vargas, frente à nova conjuntura internacional dos anos 50 e 60: a recuperação econômica da Europa Ocidental e do Japão, o descaso dos Estados Unidos com o desenvolvimento econômico latino-americano e a relação de dependência existente, a descolonização afro-asiática, a consolidação do socialismo e da condição de potência da União Soviética, o Movimento dos Países Não-Alinhados e a Revolução Cubana. Em meio a essa conjuntura, a PEI se fundamentava em cinco princípios básicos: 1. ampliação do mercado interno; 2. formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômicos; 3. manutenção da paz pela coexistência pacífica e desarmamento geral; 4. defesa dos princípios da autodeterminação dos povos, não-intervenção nos assuntos internos de outros países e primado do Direito Internacional; 5. emancipação colonial – que, ao arrefecer a competitividade no mercado europeu com a África, favoreceria a exportação brasileira à Europa, além de contribuir para assentar a condição brasileira de liderança política mundial na posição de intermediário entre o Primeiro e o Terceiro Mundo (VIZENTINI, 1994, p. 24-36).



Dentre estes princípios, podemos ressaltar o de “apoio à emancipação dos territórios não autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua sujeição à metrópole”, visto que, pela ótica de Dantas, “a posição anti-colonialista sempre esteve implícita na conduta internacional do Brasil, por motivos éticos e econômicos” (DANTAS, 1962, p. 05-12).

O papel internacional do Brasil nessa conjuntura, seria o de mediar os interesses dos países do Terceiro Mundo frente às potências capitalistas, no sentido de que, ao prestar apoio ao anti-colonialismo, garantiria que os novos Estados firmassem seus laços com o Ocidente (em especial, a África portuguesa). Isso porque o princípio articulado pela PEI era de que o interesse nacional se ligava ao desenvolvimento econômico brasileiro, cujo bom encaminhamento deveria estar atento às oportunidades abertas pelas transformações do sistema internacional. De fato, com a PEI, a política externa do Brasil deixa de ser hemisférica e passa a ser mundial. A PEI, apesar de não ter logrado mudar radicalmente as relações do Brasil com a África (em vista do entrave que eram os laços com Portugal), demonstrou que, mais importante, a região afro-asiática era vista de forma diferente pela diplomacia nacional, em termos econômicos e estratégicos. A defesa de Bezerra de Menezes às ações e propostas da PEI demonstra isso.

Ao escrever o livro “Ásia, África e a Política Independente do Brasil”, Bezerra de Menezes reforçava o tom de suas críticas aos setores americanistas da classe política brasileira, a começar pela questão da identificação do Brasil como pertencente ao bloco ocidental, ao que enfatiza que “se há um bloco a que possamos dentro de certos limites pertencer, é aquele dos subdesenvolvidos”, e acrescenta:

as ressalvas citadas não impedirão que futuramente possamos fazer parte de um Ocidente verdadeiramente civilizado, não dilapidador das riquezas dos mais fracos” e, em seu prognóstico “esse Ocidente emergirá mais depressa à proporção que países chave, países massa, como o Brasil, adotem uma política independente, justa, moral (MENEZES, 1961, p. 11-10).



O prognóstico de Bezerra de Menezes acerca da balança de poder mundial se fazia sentir no âmbito da ONU e a almejada formulação de uma política externa independente se esboçou no início dos anos 60, durante os curtos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-64) no Brasil. O problema, para Bezerra de Menezes, consistia na dificuldade de compreensão e aceitação da condição brasileira de liderança frente ao bloco afro-asiático, devido àquilo que ele denominou de “visão deturpada do panorama econômico”, de um “setor de nossa elite, setor europeizado por tradição ou por esnobismo, que confunde a brancura de suas peles, o conservadorismo de suas idéias, com as da maioria da população do país”. Esse grupo político conservador, com laços afetivos e ideológicos com a Europa, se juntaria àquela ligado aos interesses financeiros dos Estados Unidos, que “interpreta qualquer atitude mais independente de caráter internacional como sendo um descambar para o comunismo e para a dependência soviética” – tratava-se da “minoría filo-francesa e filo-americana” (MENEZES, 1961, p. 72-74).

O tom sarcástico da crítica de Menezes (fruto de seu posicionamento nacionalista) se deve à percepção de que a aproximação com o Terceiro Mundo geraria ganhos econômicos e comerciais que se perderiam em vista de um posicionamento conservador anacrônico. Bezerra de Menezes visualizava, então, que na África negra “encontraríamos um mercado para os produtos manufaturados e de indústria média, que nosso parque industrial já poderá suprir”, alcançando a posição privilegiada de “vendedores primários à Europa e de manufaturados à África”, em um esquema no qual a “África continuaria vendendo, mas dentro de um regime de cotas e de fixação de preços, em harmonia conosco” (MENEZES, 1961, p. 109-112). Infere-se desta assertiva a possibilidade de uma articulação multilateral entre os países do Terceiro Mundo, a fim de tornar o comércio internacional favorável aos seus interesses, em vez de ser benéfico apenas aos anseios das grandes potências. Nesse aspecto, uma política externa de aproximação aos países afro-asiáticos e de defesa de seus



interesses, poderia auferir ganhos não apenas em termos de projeção política, mas também no que diz respeito a ganhos econômicos.

Muito mais do que as críticas e proposições de Bezerra de Menezes, uma das características que conferem valor e densidade às opiniões que publicou é o conhecimento detalhado e profundo das questões afro-asiáticas do período, que recolheu in loco enquanto diplomata. Este fator, inclusive, fez com que seu primeiro livro ensejasse uma emenda ao orçamento do MRE, proposto pelos deputados Joaquim Duval (PSD) e Newton Carneiro (UDN) em 1957, objetivando fornecer subsídios ao serviço de propaganda nacional no mundo asiático. Outro fator curioso é que, uma edição recente dessa mesma obra (em 2012, pela Editora Funag), contém uma carta prefácio de João Neves da Fontoura (que representa o conservadorismo do chamado americanismo ideológico), que elogia a acuidade intelectual da obra e sua importância para a reflexão acerca do tema do colonialismo e do papel do Brasil em relação ao mundo afro-asiático, mas não deixa de apontar dois aspectos. Primeiro, nas palavras do próprio: “o Brasil sabe distinguir entre o ideal humano de liberdade de todos os povos e a exploração comunista que transformou a questão do colonialismo em arma de propaganda contra as nações ocidentais” (MENEZES, 2012, p. 15-17).

Nesse particular, o próprio Bezerra de Menezes, posteriormente, iria pontuar essa questão em específico, na obra “Subdesenvolvimento e Política Internacional” (1963), em que defende a tese do neutralismo positivo em oposição ao “parasitismo internacional”, praticado tanto por potências ocidentais (nesse caso, exploração/colonialismo econômico) quanto pela potência comunista soviética (que seria o parasitismo político/estratégico e ideológico), e tece críticas àqueles que “inconscientemente se deixam envolver pela aspereza da atual rivalidade internacional; aqueles que não conseguem pensar além da fase de desafio dos dois superestados”, pois, conforme Bezerra de Menezes, “o que interessa não é apreciar se capitalismo ou comunismo é melhor ou pior no que respeita às várias formas de exploração da humanidade” (MENEZES, 1963, p.



55-73). Na verdade, ambos seriam prejudiciais à humanidade, já que manteriam sistemas de dominação (parasitismo internacional) que opõe exploradores (desenvolvidos) e explorados (subdesenvolvidos). Portanto, o eixo Norte-Sul deveria ser o modo de atuação prioritário em termos de política internacional, ao invés do conflito Leste-Oeste.

Outro aspecto interessante é que em sua leitura, João Neves da Fontoura encontra na obra de Bezerra de Menezes uma espécie de elogio ao Império Lusitano que originou uma sociedade brasileira miscigenada, graças ao gênio do colonizador europeu e sua capacidade de mistura das raças. De fato, Bezerra de Menezes toca na questão, mas, em sentido inverso, para demonstrar a superioridade do tipo de sociedade desenvolvida no Brasil em comparação com o ideal colonizador português. Conforme Bezerra de Menezes,

[...] o futuro do "homo brasiliensis" levará maior vantagem para convencer, para aproximar, para estabelecer duradouras pontes de entendimento pelo corpo e pelo espírito, que o próprio "homo portucalensis" luso-tropicalista de Gilberto Freyre. Enquanto o português contribui apenas com seu plasma, com a matéria prima biológica, o brasileiro pode ostentar ao mundo um tipo já formado. Enquanto o português leva à África e à Ásia o exemplo do homem branco, do europeu sem preconceitos, nós já poderemos levar e exibir o indivíduo que, por sua formação étnico-moral, nunca poderá visualizar a existência de tais sentimentos (MENEZES, 1960, p. 309).

De fato, apesar de reconhecer que a origem luso-tropicalista gerou as misturas étnico-raciais que geram sentido de identidade com o mundo afro-asiático, ele pondera que "se bem que o colonialato português no Brasil tenha sido dos mais brandos e patriarcais em seus aspectos sociais, no lado político e econômico foi dos mais ríspidos e sufocantes" (MENEZES, 1960, p. 316). Afora isso, ainda tece críticas ao apoio diplomático brasileiro ao colonialismo português na África à época, que se ancorava na tese do luso-tropicalismo de Gilberto Freyre e dos "laços sentimentais" que ligavam Brasil e Portugal. Para Bezerra de Menezes, seria suicídio diplomático o apoio ao colonialismo português, que terminaria por "amarrar-nos, ladeira abaixo, na carreta de um colonialismo e de um imperialismo em vias de ser sepultado", arriscando-se ainda a "incorrermos



gratuitamente, e devido a causa injusta, no ódio e no desprezo de milhões de africanos e asiáticos” (MENEZES, 1960, p. 355). Seria exatamente essa percepção, quase tardia, que o corpo diplomático brasileiro teve na década de 1970, ao ser impulsionado a apoiar o movimento independentista angolano, que se apresentou como condição para a sobrevivência de qualquer política em relação à África de então.

Portanto, a obra de Bezerra de Menezes se alinhava a dois elementos discursivos que exerceram influxo sobre a política diplomática brasileira para o mundo afro-asiático, que veio a emergir então: o discurso culturalista, no qual o Brasil se apresentava como uma democracia racial¹¹, e a questão econômica que envolvia a articulação diplomática com países da África e Ásia, na luta contra o subdesenvolvimento. Nesse ponto em particular, Bezerra de Menezes se utilizou da linguagem do luso-tropicalismo para defender o abandono da defesa do colonialismo português e, ainda mais importante, a idéia do neutralismo positivo. Este último termo seria o ponto central de sua análise. Nele se critica exatamente a postura de alinhamento ideológico (americanismo) que se traduz na ideia de “Brasil como baluarte do Ocidente”. Ao criticar a própria noção de alinhamento ao bloco ocidental (em plena Guerra Fria), o autor propõe a construção de um novo Ocidente, ou de uma nova cultura política e diplomática ocidental, que, na verdade, não seja de fato ocidental e/ou capitalista e/ou comunista, mas universal, justa, calcada na solidariedade entre os povos e não no parasitismo internacional (sempre travestido de alguma roupagem ideológica).

Sua percepção permaneceu mesmo depois do fim da Guerra Fria, momento em que publicou alguns artigos de opinião, invariavelmente

¹¹ A ideia de que o Brasil é uma democracia racial advém da tese de Gilberto Freyre acerca da “afirmação da personalidade mestiça da nação brasileira”, contida na obra “Casa Grande e Senzala”, de 1933, em que procurou reverter o pessimismo da intelectualidade brasileira acerca da mistura de raças da qual emergiu o povo brasileiro, procurando exaltar as vantagens da mestiçagem. Por essa perspectiva, a capacidade portuguesa de “interpenetração” (sexual e cultural) com africanos e índios, realizada no Brasil, fez com que surgisse nos trópicos uma civilização original, fruto da mistura racial, que contribuiria de forma única para a cultura ocidental: a miscigenação ocorrida no Brasil era uma vantagem, e não uma debilidade (GONÇALVES, 2003, p. 92).



combatendo a postura governista neoliberal da década de 1990, e seus reflexos em política externa, em que direcionava críticas àqueles que continuavam a confundir “a nossa Segurança Nacional com a Segurança Nacional dos Estados Unidos da América” (MENEZES, 1997, p. 72). Para além disso, sua perspectiva nacionalista de defesa de um posicionamento independente (ou autonomista) pela PEB, direcionando o eixo de articulação diplomática pela perspectiva Norte-Sul ao invés do conflito Leste-Oeste (o neutralismo positivo) por meio da adoção de uma postura de articulador frente ao mundo afro-asiático (valorização das relações Sul-Sul) como estratégia para tornar possível a concretização do tão almejado destino de potência brasileiro. Todos esses fatores se tornaram idiomas da linguagem política da diplomacia brasileira.

A continuidade e a influência deste tipo de percepção (que emergiu na conjuntura de meados do século XX) na classe política brasileira, talvez se explique pelo fato de que, ao se configurar em linguagem política no âmbito do pensamento estratégico brasileiro, passou a conformar certo *habitus*¹² da diplomacia brasileira. Nesse sentido, o Itamaraty seria um espaço social formador de um *habitus* favorável à cooperação Sul-Sul. A contribuição da obra de Bezerra de Menezes, neste sentido, foi relevante, já que seu discurso se apresenta como ato de fala que se articula com a linguagem política existente, no intuito de mudar substancialmente o próprio conteúdo da linguagem política a que se direciona.

Um ponto importante com relação ao pensamento de Bezerra de Menezes é que, enquanto seus colegas de ofício e percepção política diplomática se articularam dentro do Itamaraty (ou eventualmente publicaram algum artigo ou nota à imprensa), ele sistematizou as proposições dessa corrente em obras que

¹² Conforme Bourdieu, o *habitus* (gostos, preferências) seria a unidade de estilo que vincula práticas e bens de agentes públicos e/ou grupos, e atua como elemento gerador e unificador que ressignifica experiências, normas e percepções, gerando um conjunto unívoco de práticas e, nesse sentido, são diferenciados e diferenciadores, ou seja, são princípios geradores de práticas distintas e distintivas. Portanto, o *habitus* seria um tipo de percepção (específica e/ou compartilhada), resultante da confluência de princípios e experiências, que gera certas práticas e orienta (ou determina) escolhas. Um elemento importante para a conformação do *habitus* é o espaço social, que funciona enquanto “realidade primeira e última já que comanda até as representações que os agentes sociais podem ter dele” (Cf. BOURDIEU, 2001, p. 18-64).



foram publicadas para o fomento do debate, contribuindo diretamente para o momento de transformação por que passava a linguagem política da diplomacia brasileira no período. Sua obra, nesse sentido, pode ser entendida como aquilo que Pocock chama de performance: um ato de fala que inova dentro de um contexto linguístico, contribuindo para várias linguagens em interação (POCOCK, 2003). No caso específico de sua obra, não pelas inovações que eventualmente viesse a gerar, mas por conter e condensar embates e percepções existentes, trazendo ao debate público interpretações que destoavam do senso comum à época.

CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho procuramos apresentar a cooperação Sul-Sul enquanto linguagem política geradora de determinada proposta de ação no sistema internacional. Nesse aspecto, a cooperação Sul-Sul apresenta pluralidade epistemológica cuja compreensão deve ser avaliada caso a caso. Ao tratarmos do caso do Brasil procuramos demonstrar que, para além da conjuntura do século XXI (no qual emerge o discurso da cooperação Sul-Sul como resposta às assimetrias da globalização), perceber a cooperação Sul-Sul como linguagem política (o idioma político referente à discussão acerca da relevância estratégica do Sul Global para o Brasil), implica em compreender seu desenvolvimento cognitivo no tempo. A seguinte questão permeou a análise proposta: em qual momento, e por que, o discurso de valorização estratégica das relações Sul-Sul passou a fazer parte do pensamento diplomático brasileiro? Se o momento foi o período situado entre as décadas de 1950-60, os porquês podem ser vários, mas dentre eles destacamos o fato de que nesse período a PEB passou a formular (e adotar) nova linguagem política, em especial no quadro da PEI. A apresentação da obra de Adolpho Justo Bezerra de Menezes serviu apenas para exemplificar o ocorrido.



Por fim, em tom de justificativa, cabe ressaltar que a proposta, aqui, é de fornecer elementos para e não induzir a reflexão, em uma comparação, conforme Skinner, ao esforço do arqueólogo que traz de volta à superfície tesouros intelectuais enterrados, com o fito de ir além do estabelecido, revelando debates esquecidos e identificando alternativas históricas propostas (SKINNER, 1999). O que se justifica, conforme Pocock, devido ao fato de que “pode-se aprender muito sobre a cultura política de uma determinada sociedade nos diversos momentos de sua história, observando-se que linguagens assim originadas foram sancionadas como legítimas integrantes do universo do discurso político” (POCOCK, 2003, p. 31). Logicamente que a referência à Skinner e Pocock é uma inspiração, já que sua proposição teórica exige um programa de pesquisa abrangente, que incluiria a abordagem de correntes de pensamento político e agentes históricos em interação e transformação recíproca. Assim mesmo, este modesto trabalho pode contribuir para a compreensão das bases epistemológicas que sustentam o discurso da cooperação Sul-Sul na PEB.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, Pierre. 2001. **Razões práticas. Sobre teoria e ação.** Campinas: Papyrus.

CASTRO, Flávio M. de O. **1983. História da Organização do Ministério das Relações Exteriores.** Brasília: Ed. UnB.

CERVO, Amado L. 2007. **O final do século XX e o início do XXI:** dificuldade para construção de uma ordem global. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). História das relações internacionais: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, p. 315-340.

DANTAS, San Tiago. 1962. **Política Externa Independente.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

DINIZ, Eli. 2007. **O pós-Consenso de Washington:** globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINI, Eli (org.). Globalização, Estado e



desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, p. 19-61.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. 2004. **Globalização, neoliberalismo e a estratégia do poder**: os jogos não estão feitos. In: SANTOS, Theotonio dos (coord.). Globalização – dimensões e alternativas: hegemonia e contra-hegemonia (vol. 2). RJ: Ed. PUC-Rio, p. 243-261.

FONSECA JR., Gelson. 1989. **Estudos sobre a Política Externa do Brasil**: os tempos recentes (1950-1980). In: FONSECA JR., Gelson; LEÃO, Vasco Carneiro. Temas da Política Externa Brasileira. Brasília, FUNAG/IPRI, p. 275-283.

GONÇALVES, Williams da Silva. 2003. **O realismo da fraternidade**: Brasil-Portugal. Portugal/Lisboa: ICS.

_____. 2000. Sobre a política externa do Brasil. In: LUCAS, Fábio; BELUZZO, Luiz Gonzaga (org.). **A Guerra do Brasil**: a reconquista do Estado brasileiro: um conjunto de propostas para inserir o Brasil na luta contra o sistema mundial de dominação. São Paulo: Textonovo, p. 214-216.

HIRST, Mônica. 1996. A política externa do segundo governo Vargas. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**: volume I: crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura editores associados, p. 211-229.

JARDIM, Marcelo G. 2005. História dos conceitos e teoria política e social: referências preliminares, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, nº 57, p. 27-38, Fev.

KENNEDY, Paul. 1989. **Ascensão e queda das grandes potências**: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Campus.

KISSINGER, Henry. 1997. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora.

KOCHER, Bernardo. 2008. **O Brasil no Terceiro Mundo**: Análise da Política Externa Brasileira entre 1955 e 1964. Anais do XIII Encontro de História da ANPUH-Rio – Identidades, Rio de Janeiro, Agosto. Disponível em: <http://encontro2008.rj.anpuh.org/site/anaiscomplementares>. Acesso em: 03 abr. 2011.



LEITE, Patrícia Soares. 2011. **O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos:** os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Funag.

LIMA, Maria Regina Soares de. 2005. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 48, nº 01, p. 24-59.

MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de. 1961. **Ásia, África e a política Independente do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Ed.

_____. 1997. **Livro I: um diplomata no Oriente**. Rio de Janeiro: Ed. Ágora.

_____. 1997. **Livro II: Brasil – subida ou descida para o século XXI** (artigos publicados na imprensa). Rio de Janeiro: Ed. Ágora.

_____. 1960. **O Brasil e o mundo Ásio-Africano**. Rio de Janeiro: GRD.

_____. 2012. **O Brasil e o mundo ágio-africano**. Brasília: FUNAG.

_____. 1963. **Subdesenvolvimento e Política Internacional**. Rio de Janeiro: GRD.

MOURA, Gerson. 1991. **“Avanços e recuos: a política exterior de JK”**. In: GOMES, A. de C. (org.), **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antônio Carlos. 2007. **“O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil”**. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 39, p. 57-81.

PINHEIRO, Letícia. 2004. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Zahar.

POCOCK, John. 2003. **Linguagens do ideário político**. São Paulo: Edusp.

PORTELLA, Annamaria A. M. 2006. **“Olhar pioneiro aos novos mercados”**, Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros, seção “Homenagem”, ano XII, nº 54, p. 05, jul-set. Disponível em: www.adb.org.br/boletim/ADB-54.pdf Acesso em: 03 jun. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 1995. **Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition**. New York: Routledge.



SARAIVA, Miriam Gomes. 2007. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional** ano 50, n.2. Brasília, Iabri, p. 42-59. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 03 abr. 2011.

SEGRERA, Francisco López. 2003. Raízes, conseqüências e propostas alternativas à hegemonia unipolar e à globalização. In: SANTOS, Theotonio dos (coord.). **Os impasses da globalização: hegemonia e contra-hegemonia** (vol. 1). RJ: Ed. PUC-Rio, p. 123-172.

SILVA, Alexandra de Mello e. 1995. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Estudos Históricos** vol.8 n.15. Rio de Janeiro, p. 95-118.

SKINNER, Quentin. 1999. **Liberdade antes do liberalismo**. São Paulo: UNESP.

VIZENTINI, Paulo F. 2004. **O descompasso entre as nações**. Rio de Janeiro: Record.

_____. 2005. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, vol. 05, nº 02. Porto Alegre, p. 381-397, jul-dez.

_____. 1994. O Nacionalismo Desenvolvimentista e a Política Externa Independente. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 37, n.1, Brasília, Iabri, p. 24-36, jan-jul. Disponível em <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/rbpi/1994/114.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2011.

Recebido em: 30/09/2014

Aceito em:04/05/2016

Sobre o autor:

Dhiego de Moura Mapa

Licenciado e bacharel em História pela UERJ, mestre em Relações Internacionais pelo PGRI/UERJ e doutorando em História, Política e Bens Culturais pelo PPHPBC/CPDOC/FGV.