

OS PAPÉIS PROJETADOS PELA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO DURANTE OS GOVERNOS LULA (2003-2010)

Maria Helena de Aguiar Notari¹

O presente artigo tem por objetivo descrever e analisar os principais papéis projetados pela política externa brasileira para o Oriente Médio durante os governos Lula (2003-2010). Argumenta-se, dessa maneira, que a diplomacia brasileira atuou naquela região por meio de cinco papéis centrais: *i)* ponte entre os povos, países e regiões; *ii)* defensora da paz e dos direitos humanos; *iii)* agente promotor de assistência humanitária internacional; *iv)* criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo*; e *v)* mediador de conflitos. Para realizar esta pesquisa, utilizou-se do método de análise de discurso e de conteúdo documental. A análise dos cinco principais papéis projetados pelo Brasil para a região geográfica do Oriente Médio durante os dois governos Lula visa a descobrir o principal objetivo do país naquela região, ou seja, a intenção de fundo da diplomacia brasileira ao investir, no Oriente Médio, seus escassos tempos, recursos financeiros e pensamento estratégico.

Palavras-chave: história da política externa do Brasil; Oriente Médio; questão palestina; Declaração de Teerã; reforma da governança global.

THE ROLES PLAYED BY BRAZILIAN FOREIGN POLICY FOR MIDDLE EAST REGION DURING LULA'S ADMINISTRATION (2003-2010)

The present article aims to describe and analyze the main roles played by the Brazilian Foreign Policy in the Middle East during the Lula administration (2003-2010). The main argument is that the Brazilian diplomacy acted in that region by playing five central roles: *i)* acting as a bridge among peoples, countries and regions; *ii)* defending human rights and peace; *iii)* promoting international humanitarian aid; *iv)* creating new economic, political and diplomatic arrangements – as alternatives to the *status quo*; and finally *v)* mediating conflicts. This research was conducted using discourse and document analysis. By analyzing the five main roles played by Brazil in the geographic region of Middle East during Lula's two mandates, this dissertation aims to discover the main goal of Brazil in the region, in other words, the underlying intention of Brazilian diplomacy in investing its scarce time, financial resources and strategic thinking in Middle East.

Keywords: history of Brazilian foreign policy; Middle East; the israeli-palestinian conflict; Tehran Declaration; global governance reform.

PAPELES PROYECTADOS POR LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA PARA LA REGIÓN DEL MEDIO ORIENTE DURANTE LA ADMINISTRACIÓN LULA (2003-2010)

El presente artículo tiene por objetivo describir y analizar los principales papeles propuestos por la política externa Brasileña para el Oriente Medio, durante los gobiernos del ex presidente Lula Da Silva (2003-2010). Se argumenta que la diplomacia brasileña actuó en aquella región,

1. Mestre em relações internacionais pela Universidade de Brasília e oficial de chancelaria do Ministério das Relações Exteriores.

por medio de cinco papeles centrales: ser, un puente entre pueblos, países y regiones; defensor de la paz y de los derechos humanos; agente promotor de asistencia humanitaria internacional; creador de nuevos medios políticos, diplomáticos y económicos alternativos al status quo; mediador en conflictos. Para realizar esta investigación, se utilizó el método de análisis de discurso y de contenido documentario. Fueron examinados los discursos de los principales formadores de la Política Exterior Brasileña (PEB), fuentes documentales primarias y secundarias, además de las literaturas nacionales e internacionales, relativas al periodo histórico y temático. El análisis de los cinco principales papeles propuestos por Brasil para la región geográfica de Oriente Medio durante los dos gobiernos de Lula Da Silva tiene por función encontrar el principal objetivo del país en aquella región, o sea, la principal intención de la diplomacia Brasileña al invertir en el Oriente Medio, tiempo, recursos financieros y pensamientos estratégicos.

Palabras-clave: historia de la política externa brasileña; Oriente Medio; asunto palestina; Declaración de Teherán; Reforma de la gobernabilidad global.

JEL: F50; F55.

1 INTRODUÇÃO

O relacionamento do Brasil com a região do Oriente Médio remonta o século XIX quando, entre 1871 e 1876, o Imperador D. Pedro II realizou viagem de caráter pessoal à Palestina e ao Império Otomano.² Admirador da cultura árabe e do Oriente Médio, D. Pedro II esteve duas vezes na região: visitou a região que hoje compreende o Egito, em 1871, e, cinco anos depois, visitou a região que atualmente corresponde ao Líbano, à Palestina e à Síria. A primeira visita de natureza verdadeiramente política de um chefe de Estado brasileiro à região, no entanto, foi feita apenas 132 anos depois, em dezembro de 2003, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.³

Com o início do governo Lula, em 2003, a Política Externa Brasileira (PEB) passou a repensar a forma como projetar-se-ia em relação ao mundo e também em relação ao Oriente Médio. Após período de distanciamento entre as duas regiões durante a década de 1980 e também durante as duas gestões do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), novos direcionamentos foram delineados para a região médio-oriental. Pode-se afirmar que a PEB para o Oriente Médio inseriu-se nas características de universalismo, formação de alianças e cooperação Sul-Sul da nova política externa; o Oriente Médio, ademais, pode ser analisado como instrumento utilizado pela diplomacia do governo Lula para a busca de quatro objetivos principais: garantia da presença soberana do Brasil no mundo, reforma da governança global,

2. José Murilo de Carvalho (2007, p. 148) conta que “quando o Imperador foi conhecer as pirâmides, seus guias eram arqueólogos e egíptólogos”. E acrescenta, “Em Alexandria, D. Pedro II recebeu telegrama do Brasil com notícia da aprovação da Lei do Ventre Livre”.

3. Na ocasião, o presidente Lula visitou cinco países do mundo árabe – Síria, Líbano, Emirados Árabes Unidos, Egito e Líbia – entre os dias 3 e 10 de dezembro de 2003. Segundo comunicado à imprensa emitido pelo Itamaraty, a iniciativa do governo brasileiro afirmava o grande interesse do Brasil em intensificar suas relações com todo o Oriente Médio.

conquista de assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e, por fim, expansão do comércio internacional do Brasil.

Utilizando-se do marco teórico do *Role Theory*, desenvolvido por Kalev Holsti na década de 1970, além da análise qualitativa de conteúdo de fontes primárias e secundárias, chegou-se à percepção de que a PEB dos dois governos Lula (2003-2010) concebeu cinco papéis principais para o Brasil em relação à região do Oriente Médio: *i)* ponte entre os povos, países e regiões; *ii)* defensor da paz e dos direitos humanos; *iii)* agente promotor de assistência humanitária internacional; *iv)* agente criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo*; e *v)* mediador de conflitos e construtor de consensos.

Argumenta-se que esses papéis foram categorizados de forma hierárquica, sendo o primeiro deles, o de ponte entre os povos, um “pré-papel”, uma espécie de porta de entrada e instrumento retórico para que os formuladores de política externa brasileira ganhem empatia de seus interlocutores árabes, iranianos ou israelenses e, assim, consigam projetar diferentes papéis e objetivos para a região. Defende-se, de igual maneira, que o papel de mediador de conflitos foi o papel central da PEB na região do Oriente Médio, por meio do qual o Brasil projetou-se como *global player* em questões de segurança internacional e posicionou-se de forma assertiva em temas como a questão Israel-Palestina e a questão nuclear iraniana.

2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO LULA (2003-2010)

Ao longo do governo Lula, tanto nos meios acadêmicos como nos círculos políticos e diplomáticos, uma série de debates foi levantada acerca das continuidades e das rupturas da política externa do governo Lula em relação aos oito anos de FHC. As interpretações quanto à prevalência de linhas de ruptura ou de continuidade em relação aos dois governos divergem bastante – tanto entre pesquisadores acadêmicos quanto entre formuladores da política externa brasileira.

A tendência, no entanto, é que as análises que destacam as continuidades tomem força na literatura estrangeira, particularmente a norte-americana, e que as análises que ressaltam as rupturas tomem mais espaço na literatura nacional. Spektor (2014), no entanto, rompe recentemente com essa tendência ao mostrar de forma detalhada como Lula e FHC operaram conjuntamente com o objetivo de realizar a transição governamental de forma cuidadosa para conquistar apoio e legitimidade do governo Bush. A obra de Spektor (2014) revela que a parceria entre Lula e FHC teve como consequência o reexame, pela diplomacia americana, de seu relacionamento com o Brasil e a elevação de seu *status* de potência emergente. Segundo Spektor (2014, p. 13),

FHC não agiu por benevolência ou simpatia pessoal por Lula, mas por puro cálculo político. A sobrevivência do real e do programa tucano de reformas sociais dependia

da aceitação, nos mercados internacionais, de um governo brasileiro de esquerda. FHC apelou para os Estados Unidos em nome de Lula – porque a economia se encontrava na berlinda, e uma transição instável poderia destroçar seu maior legado: a moeda estável (Spektor, 2014, p. 13).

Cabe destacar, no entanto, que a comparação entre os dois governos nem sempre é precisa, pois os sistemas internacionais, dentro dos quais FHC e Lula operaram, eram fundamentalmente distintos; sobretudo em relação ao papel da China. O sistema internacional na época de FHC era mais unipolar e, na época de Lula, mais multipolar, o que pode trazer parcialidade às comparações.

Pesquisadores estrangeiros como Sean Burges (2009), Riordan Roett (2011), Larry Rohter (2012) e Arlene Tickner (2012) ressaltaram as continuidades entre as duas políticas externas e o legado da estabilidade política e econômica do governo FHC para o estabelecimento da política externa do governo Lula. Segundo Rohter (2012, p. 254), a herança mais positiva e emblemática de FHC para Lula foi a da estabilidade política e econômica. Burges (2009) também defende o tema das continuidades e tenta indicar como a trajetória estabelecida por FHC persistiu durante o primeiro mandato do presidente Lula. De acordo com Burges (2009), apesar das diferentes prioridades políticas apresentadas no momento da mudança partidária no Brasil, em 2003, a vitória de Lula trouxe poucas mudanças para a PEB, em razão, principalmente, da forte pressão dos mercados internacionais sobre o novo presidente eleito.

No universo das análises que destacam as rupturas, as interpretações nacionais tendem a prevalecer. Miriam Saraiva (2013), por exemplo, argumenta que a ação internacional do governo Lula diferenciou-se da de seu predecessor, tanto no que se refere à dinâmica do processo decisório quanto à forma de inserção do Brasil no sistema internacional. De forma paralela, linha de ruptura também é observada por Cervo (2004; 2012) no momento em que Lula abandona os mecanismos de inserção dependente baseados no neoliberalismo e no conceito de globalização assimétrica e passa a priorizar a autonomia do país. Em termos de política externa, essa ruptura significou priorização da cooperação Sul-Sul e da aproximação de parceiros não tradicionais como, por exemplo, os países do Oriente Médio.

Alguns analistas de política externa, como Paulo Roberto de Almeida (2003;2004), Miriam Gomes Saraiva (2010), Tatiana Berringer (2013) e Kjeld Jakobsen (2013), identificam diversos pontos da plataforma programática do Partido dos Trabalhadores (PT) com as principais linhas da política externa do governo Lula. Segundo Almeida (2004), foi na arena internacional que o governo do presidente Lula mais se assemelhou ao discurso do PT. Coadunam-se com a política externa do governo Lula, dessa maneira, pontos iniciais da plataforma de política externa do PT, entre os quais se destacam a independência nacional, a postura

contrária à dominação imperialista, a política externa independente, o respeito à autodeterminação dos povos e a solidariedade aos povos da América Latina. Diferenciando-se em larga maneira da política externa de seu predecessor, o presidente FHC.

A constituição do Foro de São Paulo em 1990, por iniciativa do então candidato presidencial Lula, pode ser considerada umas das principais evidências práticas da política externa de esquerda do PT, tendo em vista que o objetivo desse foro, quando de sua criação, era o de debater a nova conjuntura internacional pós-queda do Muro de Berlim e as consequências das políticas neoliberais para os governos da região. Posteriormente, o Foro de São Paulo consolidou-se como reunião periódica de formações progressistas da região contrárias às políticas neoliberais conservadoras de estabilização econômica.

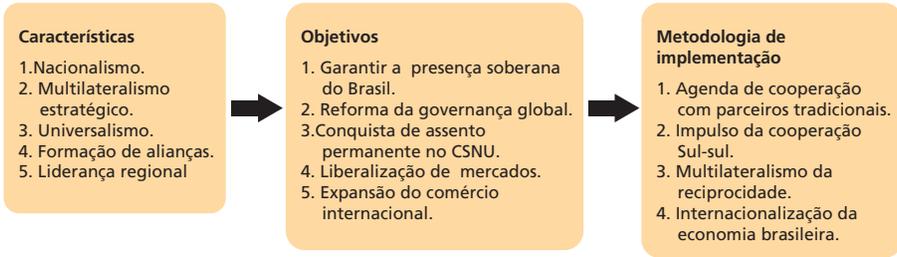
Quanto às características gerais da PEB do governo Lula, historiadores e analistas de política externa⁴ convergem opiniões acerca da permanência, durante os dois mandatos do presidente Lula, de cinco características fundamentais na condução da PEB: *i*) nacionalismo; *ii*) multilateralismo estratégico; *iii*) universalismo; *iv*) formação de alianças e cooperação Sul-Sul; e *v*) busca de liderança regional.

Quanto aos objetivos, ao se examinar os discursos dos principais formuladores e executores da política externa do governo Lula percebeu-se que o ativismo da política externa brasileira durante o governo Lula possuiu objetivos bastante determinados: *i*) garantir a presença soberana do Brasil no mundo; *ii*) reformar a governança global; *iii*) conquistar assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; *iv*) liberalizar os mercados agrícolas mundiais; e *v*) expandir o comércio internacional do Brasil.

No tocante aos métodos de implementação da PEB de Lula utilizados pela diplomacia brasileira para se atingir os objetivos propostos anteriormente, percebe-se que estes variaram de acordo com as diferentes análises existentes na literatura, podendo ser sintetizados em quatro principais métodos: *i*) impulso à cooperação Sul-Sul e à formação de novas coalizões e parcerias; *ii*) busca de agenda de cooperação com parceiros tradicionais; *iii*) multilateralismo da reciprocidade; *iv*) internacionalização da economia brasileira. A figura 1 tenta sintetizar, de acordo com o núcleo comum da literatura analisada, as principais características, objetivos e métodos de implementação da PEB do governo Lula:

4. Souto Maior (2003); De Almeida (2004); Amado Cervo (2004); Saraiva (2004); Lessa (2010); Meza (2010); Amorim (2010); Pinheiro (2010); Lima (2005).

FIGURA 1

Características, objetivos e métodos de implementação da política externa de Lula

Elaboração da autora.

O balanço dos oito anos de política externa do governo Lula ainda é recente para ser conclusivo em termos de análise de eficiência de resultado, mas observou-se acelerada expansão da presença soberana do Brasil no mundo e projeção da imagem internacional do Brasil. Ao longo dos oito anos de governo Lula, por exemplo, foram abertos 67 novos postos diplomáticos, sendo 19 novas embaixadas no continente africano e 6 novos postos no Oriente Médio⁵ (Santos, 2014).

3 O MARCO TEÓRICO DO *ROLE THEORY* E OS PAPÉIS SECUNDÁRIOS PROJETADOS PELA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO DURANTE OS GOVERNOS LULA (2003-2010)

Os estudos do marco teórico *Role Theory* aplicados às relações internacionais e, em particular, à análise de política externa, surgiram na década de 1970 com a publicação, pelo professor canadense Kalevi Holsti, de artigo na *International Studies Quarterly* intitulado *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*. Os fundamentos da *Role Theory* encontram-se especialmente naquelas disciplinas que pesquisam o conceito de identidade, como a Sociologia, a Psicologia e a Antropologia (Holsti, 1970; Harnisch, 2012a; 2012b; 2012c).

A *Role Theory* apresentada por Kalevi Holsti em 1970 enfatiza a interação de três conceitos essenciais derivados do conceito central de papel (*role*): a concepção do papel nacional (*national role conception*); a percepção do papel nacional (*national role perception*); e o desempenho desse papel (*national role performance*). De acordo com Holsti (1970, p. 238), o papel diz respeito à posição ocupada por um Estado no sistema internacional e, dessa forma, ao conjunto de normas e de expectativas de comportamento a serem aplicadas a todos aqueles que ocupam uma mesma posição.

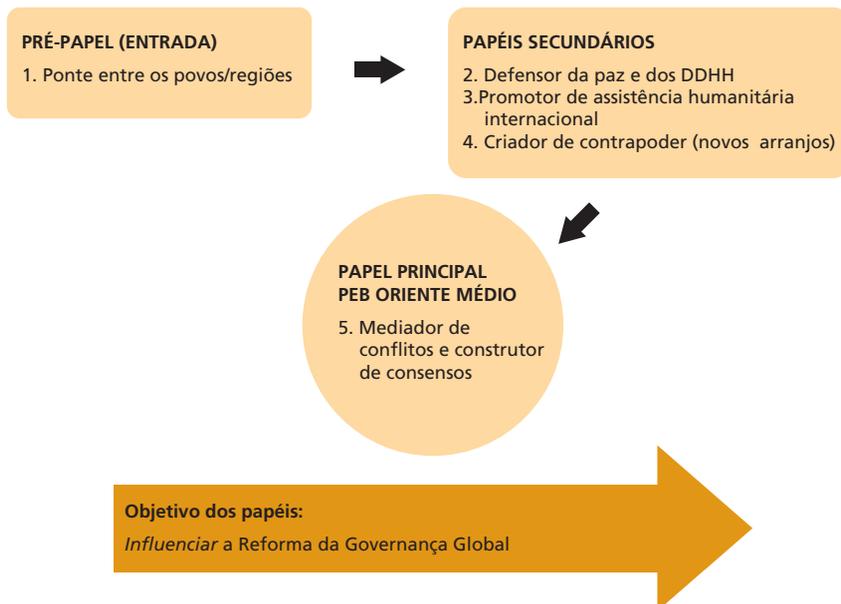
A concepção do papel nacional (*national role conception*) inclui as próprias definições dos *policymakers* acerca das decisões gerais, das regras e das ações

5. No período entre 2003-2010 três novas embaixadas foram abertas no Oriente Médio – Mascate, Nicósia e Doha – além de três novos consulados – Istambul, Ramalá e Beirute (Santos, 2014).

adequadas aos seus Estados e as funções que seu governo deve possuir em um sistema internacional. É a sua imagem de orientações ou funções de seu Estado frente a um ambiente internacional. O conceito de percepção do papel nacional (*national role perception*) refere-se à audiência exterior, é emanado de acordo com várias circunstâncias do ambiente externo e diz respeito a expectativas que culturas, sociedades, instituições ou grupos conferem a determinadas posições ocupadas pelos Estados.

O terceiro conceito, o desempenho do papel nacional (*national role performance*), diz respeito à ação e ao comportamento geral de política externa dos governos – são padrões de atitudes, ações, decisões, respostas e compromissos com outros Estados que os governos implementam. O desempenho do papel nacional pode ser explicado, primeiramente, em referência às próprias concepções dos *policymakers* acerca do papel de sua nação na região ou no sistema internacional como um todo e, de forma secundária, conforme as expectativas e as percepções dos outros atores relevantes no sistema internacional (Holsti, 1970; Aggestam, 1998; Thies, 2009).

FIGURA 2
Papéis formulados pela PEB para a região do Oriente Médio durante o governo Lula (2003-2010)



Argumenta-se neste trabalho que os formuladores de política externa brasileira conceberam cinco papéis – hierarquicamente categorizados – para que o Brasil se projetasse em relação ao Oriente Médio durante o governo Lula (2003-2010): *i*) o papel de ponte entre os povos e regiões; *ii*) defensor da paz e dos direitos humanos; *iii*) promotor de assistência humanitária internacional; *iv*) criador de contrapoder e de novos arranjos políticos e diplomáticos alternativos ao *status quo*; e *v*) mediador de conflitos e construtor de consensos. Defende-se, ademais, que o objetivo precípua da formulação e projeção desses papéis pela diplomacia do governo Lula foi interferir na reforma da governança global, em especial das instituições multilaterais de defesa, como o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU).

Nesse primeiro momento, serão analisados os quatro primeiros papéis que foram denominados papéis secundários em razão de seu menor peso político na *high politics* do Oriente Médio, quando comparado ao papel de mediador de conflitos, classificado como o principal papel, por interferir diretamente em questões de guerra e paz no sistema internacional.

3.1 Ponte: o pré-papel e a porta de entrada para papéis posteriores

O papel de ponte entre povos, países e regiões foi reiteradamente utilizado pelos formuladores e executores da PEB durante o governo Lula, como sendo um dos papéis a serem desempenhados pelo Brasil em relação ao Oriente Médio. Empregado de forma pouco definida conceitualmente, a autoconcepção do papel de ponte esteve presente em praticamente todos os discursos, entrevistas e artigos formulados pelo governo brasileiro em relação aos países árabes, ao Irã e à Israel. Argumenta-se que a concepção do papel nacional de ponte foi utilizada pela PEB como estratégia preliminar para se alcançar empatia de seus interlocutores. A PEB, dessa forma, valeu-se reiteradamente de recursos argumentativos como o histórico da identidade étnica comum e da imigração árabe e judaica para o Brasil no século XIX e XX para conseguir, primeiramente, atingir a legitimidade de seus interlocutores no plano internacional; e, posteriormente, projetar novos papéis para o Oriente Médio.

O papel autoatribuído pelo Brasil como ponte entre os povos do Ocidente e do Oriente Médio e entre as duas regiões geográficas foi sustentado nos discursos da PEB por meio de quatro argumentos principais: *i*) influência árabe sobre a Península Ibérica; *ii*) histórico de imigração árabe e judaica para o Brasil; *iii*) expressivo número de descendentes de árabes e israelenses na população brasileira; e *iv*) intensa contribuição valorativa de herança árabe para a formação da identidade brasileira. Os discursos da PEB do governo Lula, nesse sentido, sempre tiveram como objetivo demonstrar a decisiva contribuição árabe para a formação da identidade social e da cultura brasileira, bem como para o desenvolvimento econômico do país (Brasil, 2003a; 2003b; 2004a; 2005a; 2006b; 2007a; 2008a; 2008b; 2009a; 2009b; 2010a).

3.1.1 O Brasil como defensor da paz e dos direitos humanos

Um dos principais papéis autopromovidos pelo governo brasileiro para o Oriente Médio durante o governo Lula foi o de defensor da paz e dos direitos humanos. Em discurso de improviso feito a empresários de Israel, em março de 2010, o presidente Lula, ao lado do presidente Shimon Peres, exibiu as credenciais do país como sendo especialista em diálogo e afirmou que o Brasil possuía em seu DNA o “vírus da paz”.⁶

O Brasil sempre defendeu o ponto de vista de que o envolvimento abrangente e determinado da comunidade internacional é o melhor caminho para conduzir a bom termo o processo de paz no Oriente Médio. A estratégia de se projetar como país pacifista, apesar de ser coerente com o contexto histórico da política externa brasileira e com os grandes princípios das Relações Internacionais do Brasil elencados no Artigo 4º da Constituição, pode ser considerada artifício retórico de discurso; pois o Brasil, além de possuir graves questões de direitos humanos internos, absteve-se de votar em Resolução da Assembleia-Geral da ONU, em novembro de 2010, que condenava as violações de direitos humanos ocorridas em território iraniano: o texto condenava amputações, chibatadas e apedrejamentos como forma de punição no Irã.⁷

Temas polêmicos como a invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003 e a Questão Israel-Palestina foram tratados pelo governo brasileiro sob a ótica da paz e dos direitos humanos. A diplomacia brasileira e o próprio presidente Lula, dessa maneira, manifestaram-se por diversas vezes preocupados com a manutenção da paz e com a consolidação dos direitos humanos no Oriente Médio. No primeiro ano da gestão Lula, por exemplo, a situação no Iraque foi um dos temas principais da política internacional contemporânea, e o Brasil, consequentemente, posicionou-se de forma oficial sobre a questão por diversas vezes, defendendo sempre a manutenção da paz na região e a solução pacífica para a crise, além de lamentar o início da ação militar sem autorização expressa do CSNU (Brasil, 2003a).

Algumas incoerências são percebidas ao enfrentar o discurso diplomático brasileiro com os posicionamentos efetivamente adotados com relação aos direitos humanos na região do Oriente Médio. O fato de o Brasil, por exemplo, ter se absterido no Conselho de Direitos Humanos com relação à situação iraniana, durante o segundo mandato do governo Lula, e, ademais, os contrastes de posicionamento adotados entre a firme condenação com respeito à Líbia e a retórica politicamente correta com respeito à Síria fizeram com que a PEB do governo Lula fosse alvo de fortes críticas internas

6. Disponível em: <goo.gl/FFtCaz>. Acesso em: 12 ago. 2014.

7. Brasil se abstém de votar em resoluções sobre Irã e Mianmar na ONU. BBC Brasil, 19 de novembro de 2010. Disponível em: <goo.gl/iYgqHB>. Acesso em: 25 set. 2015.

e internacionais no que tange ao seu posicionamento a temas de direitos humanos no Oriente Médio.

3.1.2 O Brasil como agente promotor de assistência humanitária internacional

A projeção, pelo governo brasileiro, do papel de agente promotor de assistência humanitária na região do Oriente Médio pode ser considerada expressão prática do papel anteriormente mencionado do Brasil como defensor da paz e dos direitos humanos. O envolvimento ativo do Brasil na temática de prestação de assistência humanitária internacional iniciou-se no governo Lula, em 2004, com a criação da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME) dentro da estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A instalação da referida Coordenação teve por missão dar execução a projetos e missões humanitárias internacionais realizadas pelo Brasil, além de coordenar a PEB na área de segurança alimentar e nutricional. A crise do Líbano, em 2006, foi considerada pelos executores da PEB como marco na prestação de assistência humanitária pelo governo brasileiro – dada a complexidade das operações envolvidas de envio de medicamentos, alimentos e, principalmente, de retirada de brasileiros das regiões do conflito armado.⁸

A maior parte da assistência humanitária prestada pelo governo brasileiro para o Oriente Médio, no entanto, concentrou-se na região geográfica da Palestina, dos Territórios Palestinos Ocupados e da Faixa de Gaza. A concentração das doações monetárias para fins de assistência humanitária, bem como das doações de alimentos e de medicamentos para a região geográfica da Palestina, corrobora uma das principais metas da PEB do governo Lula, que é a defesa da criação de um Estado Palestino independente, democrático, coeso e economicamente viável, convivendo em paz e segurança com Israel⁹ (Brasil, 2010b).

De acordo com relatório da CGFome, no período entre agosto de 2006 e abril de 2010, 58,82% de toda a ajuda humanitária efetuada pelo Brasil para o Oriente Médio foi direcionada para a Palestina, o que significou 10 do total de 17 doações humanitárias realizadas no período em questão. No total, o governo brasileiro doou US\$ 15.415.000 em contribuições financeiras para a região da Palestina. As contribuições, em sua maioria, foram realizadas por meio de conferências internacionais de doadores ou por meio de agências especializadas das

8. De acordo com o Ministro Celso Amorim, a operação de retirada dos brasileiros do Líbano, em julho de 2006, foi a maior operação de resgate empreendida pelo governo brasileiro, logrando, ao seu fim, remover 2.950 brasileiros da zona de conflito. Dessas pessoas, 2.678 foram transportadas em 14 voos da Força Aérea Brasileira e em 4 voos efetuados pelas companhias aéreas privadas TAM, GOL, BRA e Varig (Brasil, 2006b).

9. Nota oficial à imprensa “Retomada do diálogo direto entre israelenses e palestinos” (25 de agosto de 2010).

Nações Unidas.¹⁰ O restante das ajudas humanitárias para o Oriente Médio prestadas pelo governo brasileiro, durante as duas gestões do presidente Lula, concentrou-se no Líbano (29,41%), no Irã (5,88%) e no Iraque (5,88%).

Os pronunciamentos que se seguiram ao momento das doações podem ser considerados como estratégia encontrada pelo governo brasileiro para atingir objetivos políticos. Por meio da análise dos discursos de autoridades em política externa brasileira, percebeu-se que as principais mensagens que o Brasil transmitiu por ocasião da entrega de ajuda humanitária internacional para a região do Oriente Médio foram: *i*) posicionamento da PEB em relação à Questão Palestina; *ii*) favorecimento da inclusão de novos atores internacionais para a discussão de questões afetas ao Oriente Médio; e *iii*) fim de obstáculos para o fluxo de assistência humanitária em regiões em crise. Pode-se afirmar que a PEB do governo Lula valeu-se do momento das doações humanitárias para ganhar empatia de seus interlocutores, projetar novos papéis para o Brasil e, em especial, delimitar posicionamentos-chave.

3.1.3 O Brasil como criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo*

Um quarto papel projetado pelo Brasil durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) em relação aos países do Oriente Médio foi o de país criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos ou, conforme define Holsti (1970), o papel de agente anti-*status quo*. Argumenta-se nesse artigo que o Brasil, ao lançar a ideia da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e ao incentivar uma série de acordos comerciais entre o Mercosul e diversos países do Oriente Médio, objetivou criar novos arranjos políticos, diplomáticos e comerciais que contrabalançassem o poder das potências tradicionais, ou seja, do *status quo* do sistema internacional contemporâneo de poder.

A Cúpula América do Sul-Países Árabes foi definida, pela diplomacia brasileira, como sendo um mecanismo de cooperação inter-regional e fórum de coordenação político-diplomático, cujo objetivo inicial foi o de aproximar líderes das duas regiões em busca de concertação política, econômica e cultural.¹¹ Quanto às realizações práticas da I e da II Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa), respectivamente, em Brasília (maio/2005) e em Doha (março/2009), destacam-se seis desdobramentos principais decorrentes dessa aproximação birregional, são eles: *i*) aumento em 170% do comércio entre a América do Sul e os países árabes a partir da primeira Cúpula Aspa até a segunda; *ii*) estabelecimento de novas câmaras de comércio

10. Como exemplo podem ser citadas: a Agência da ONU para Assistência a Refugiados Palestinos no Oriente Médio; a Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres; ou a Instituição Global para Redução de Desastres e Resgate.

11. Informações obtidas do *site* do Itamaraty <www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 25 ago. 2014.

entre as duas regiões; *iii*) criação da Biblioteca Aspa,¹² em São Paulo e em Argel, e de diversas outras iniciativas culturais subsequentes; *iv*) estabelecimento de novas conexões aéreas entre a América do Sul e os países árabes; *v*) desenvolvimento de projetos de cooperação técnica no combate à desertificação em zonas áridas; e *vi*) criação do Instituto de Pesquisa sobre a América do Sul no Marrocos.

Percebe-se, dessa maneira, que a diplomacia brasileira utilizou-se da Cúpula América do Sul-Países Árabes não apenas para cumprir o objetivo de aproximação político e comercial entre as duas regiões, mas criando assim contra-poder econômico e político frente a potências tradicionais. A criação da Cúpula Aspa visou também às estratégias brasileiras de concertação política mais amplas em fóruns internacionais e organizações internacionais. Objetivou-se, dessa maneira, conforme alguns discursos do presidente Lula e do chanceler Celso Amorim deixam claro, buscar aliados e formar alianças para o projeto maior da PEB de reforma da governança global, em especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas – posicionando-se em sentido oposto ao *status quo* vigente com relação ao sistema multilateral de segurança internacional.

Os diversos acordos de livre-comércio e cooperação econômica entre o governo brasileiro, países árabes e Israel,¹³ ao longo dos dois mandatos do governo Lula, também fazem parte da estratégia maior de cooperação Sul-Sul da PEB e, portanto, da ideia de criação de novos arranjos alternativos frente ao *status quo* do sistema internacional vigente.¹⁴ Dessa forma, argumenta-se que além da Cúpula Aspa, os sete acordos do Mercosul com a região do Oriente Médio também são desdobramentos do papel projetado pelo governo brasileiro de criador de novos arranjos econômicos e políticos alternativos ao *status quo*.

4 OS ESFORÇOS DE MEDIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS CASOS DA QUESTÃO PALESTINA E DA QUESTÃO NUCLEAR IRANIANA

A apresentação do Brasil como mediador de conflitos e construtor de consensos no Oriente Médio pela diplomacia brasileira foi sem dúvida o papel que mais chamou a atenção das contrapartes brasileiras no sistema internacional.¹⁵ Por serem

12. Os ministros da Cultura árabes e sul-americanos, reunidos em Argel, em fevereiro de 2006, aprovaram a criação da Biblioteca Aspa, cuja primeira tarefa editorial foi concretizada em outubro de 2007 (Brasil, 2007b).

13. São esses os referidos acordos: *i*) Acordo de Livre-Comércio entre o Mercosul e o Estado de Israel; *ii*) Acordo de Livre-Comércio entre o Mercosul e a República Árabe do Egito; *iii*) Acordo-Quadro de Comércio e Cooperação econômica entre o Mercosul e a OLP – em nome da Autoridade Nacional Palestina; *iv*) Acordo-Quadro entre o Mercosul e a Jordânia; *v*) Acordo-Quadro para o Estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre o Mercosul e a República Árabe da Síria; *vi*) Acordo sobre Comércio entre o Mercosul e o Reino do Marrocos; *vii*) Acordo-Quadro de Cooperação Econômica entre os Estados-partes do Mercosul e os Estados-membro do Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo.

14. Alguns desses acordos ainda não foram assinados ou encontram-se em tramitação na Casa Civil. No momento, o Acordo Mercosul-Israel é o único plenamente em vigor.

15. De acordo com Holsti (1970: 233), o papel de mediador é exercido por aqueles países cujos governos percebem-se capazes, ou responsáveis, por preencher e tomar medidas especiais para reconciliar conflitos entre outros Estados ou grupos de Estados. Os países que aderem a essa concepção de papel nacional atribuem a si uma tarefa contínua de ajudar os adversários a reconciliarem suas diferenças.

considerados temas da *high politics* internacional de segurança global, o papel da PEB como mediadora dos conflitos entre Israel e Palestina e em relação à questão nuclear iraniana foi classificado como a concepção de papel nacional primário mais importante do governo Lula para o Oriente Médio. Assim como todos os outros papéis ensaiados pela diplomacia do governo Lula, o papel de mediador de conflitos na região tencionava a consecução e difusão – por meio do discurso – do principal objetivo da PEB: a reforma da governança global e, em especial, do Conselho de Segurança da ONU.

4.1 A mediação brasileira na questão palestina durante os governos Lula

Os governos anteriores à gestão Lula não se autoproclamavam capazes de trazer algum tipo de contribuição decisiva aos conflitos entre árabes e israelenses. A histórica e tradicional relação entre o PT e a luta pelos direitos dos povos palestinos foi decisiva, nesse sentido, para que a postura da PEB com relação à questão Palestina mudasse a partir de 2003. Em consonância com as características elencadas por Holsti (1970) acerca dos países que se autoproclamam mediadores de conflitos, o chanceler Amorim listou três elementos principais que justificam o atual interesse da PEB na questão palestina: *i)* enorme comunidade árabe e importante comunidade judaica em território brasileiro; *ii)* o fato de alguns cidadãos brasileiros encontrarem-se atualmente ameaçados pelo conflito; e *iii)* a percepção da PEB de que, o que ocorre no Oriente Médio, embora envolva essencialmente árabes, palestinos e israelenses, na realidade, interessa a toda a humanidade (Brasil, 2009b).

Por meio da análise de discursos, entrevistas e artigos dos principais formuladores de política externa brasileira à época de Lula, foi possível delimitar os principais posicionamentos da PEB acerca de cinco grandes linhas da questão palestina, tais como: *i)* criação de um Estado Palestino; *ii)* manutenção do Estado de Israel; *iii)* hierarquia da questão Palestina na política internacional contemporânea; *iv)* respeito às normas de direito internacional; e *v)* comportamento de novos atores acerca da questão palestina.

Quanto à criação do Estado Palestino, o Brasil defendeu em seus posicionamentos que a paz duradoura na região do Oriente Médio depende diretamente da criação e da manutenção de um Estado Palestino independente, coeso, seguro, democrático e economicamente viável – coexistindo em paz com Israel. A PEB do governo Lula enfatizou, ademais, que a normalização das relações dos países árabes com Israel só ocorrerá quando houver um Estado Palestino viável, coeso e existindo sem restrições. Dessa forma, o Brasil hierarquizou o problema da questão palestina na política internacional contemporânea, afirmando que os conflitos no Oriente Médio, como um todo, apenas serão resolvidos quando a questão palestina for solucionada.

Como contrabalanço, em alguns raros discursos, a diplomacia brasileira também ressaltou o direito à existência e à segurança de Israel dentro das fronteiras reconhecidas internacionalmente. O respeito ao Direito Internacional Humanitário e à implementação das resoluções do CSNU acerca do tema também foram amplamente difundidos pela diplomacia brasileira, além da sugestão de que novos atores, além das tradicionais potências, também se envolvam na questão palestina (Brasil, 2005a; 2005b; 2006b; 2007b; 2008a; 2009a; 2009b).

Com relação às sugestões da PEB para o conflito Israel-Palestina, pode-se afirmar que a PEB do governo Lula não se manteve neutra acerca de possíveis soluções para o desenlace do conflito israelo-palestino. Ao longo dos oito anos da gestão Lula, três foram as principais ações defendidas pela diplomacia com o objetivo de solucionar a questão palestina: *i*) envolvimento de novos atores no processo de paz; *ii*) criação de grupo de amigos para a paz no Oriente Médio; e *iii*) realização de uma grande conferência de paz com novos atores participantes para além dos tradicionais.

O presidente Lula, o chanceler Celso Amorim e representantes brasileiros em instâncias multilaterais internacionais defenderam que a paz na região somente será alcançada por meio de cinco principais passos: *i*) criação de um Estado Palestino próspero, coeso e independente, vivendo pacificamente lado a lado de Israel; *ii*) o respeito, principalmente por Israel, ao direito internacional humanitário e ao direito internacional dos direitos humanos; *iii*) a obediência às resoluções e às decisões do CSNU; *iv*) o reconhecimento, por todos os líderes mundiais, da necessidade de criação de um Estado Palestino e da condenação da ocupação de territórios palestinos por Israel; e *v*) a inclusão de novos atores nas negociações internacionais sobre a questão Palestina.

O último ato internacional de impacto do governo Lula em relação ao Oriente Médio foi o reconhecimento, em 1º de dezembro de 2010, do Estado Palestino nas fronteiras de 1967. O ato do governo brasileiro veio em resposta ao pedido de reconhecimento feito pelo presidente Mahmoud Abbas ao presidente Lula, por meio de carta enviada à chancelaria brasileira em 24 de novembro de 2010. A resposta do governo brasileiro ao presidente da Autoridade Nacional Palestina (ANP) veio rápida, apenas uma semana depois do pedido palestino. Também por meio de Carta, o governo brasileiro afirmou que tem defendido, historicamente e, em particular, durante o governo Lula, a concretização da legítima aspiração do povo palestino a um Estado coeso, seguro, democrático e economicamente viável – coexistindo em paz com Israel. O reconhecimento efetivo aconteceu por meio das seguintes palavras do presidente Lula:

Por considerar que a solicitação apresentada por Vossa Excelência é justa e coerente com os princípios defendidos pelo Brasil para a Questão Palestina, o Brasil, por meio desta carta, reconhece o Estado Palestino nas fronteiras de 1967 (2010).

Inspirados pelo protagonismo brasileiro em reconhecer o Estado da Palestina, uma onda de reconhecimentos do Estado Palestino varreu a América do Sul. Como consequência, entre 6 de dezembro de 2010 e 14 de fevereiro de 2011, oito estados sul-americanos assim o fizeram: Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador, Chile, Guiana, Peru e Paraguai. O reconhecimento do Estado Palestino pelo Brasil – seguido de uma sucessiva onda regional de reconhecimentos na América do Sul – pode ser considerado o maior sucesso da política externa brasileira quanto a sua influência no Oriente Médio durante os anos Lula.

Além da intensa exposição midiática do gesto, o ato de reconhecimento pode ser considerado bastante coerente, pois refletiu um alinhamento de princípios entre as tradições históricas do Partido dos Trabalhadores e a ação diplomática brasileira. O reconhecimento da Palestina, ademais, refletiu também o papel de liderança do Brasil na América do Sul, pois o ato da diplomacia brasileira acabou por influenciar a mesma decisão em mais oito chancelarias sul-americanas.

4.2 A mediação brasileira na questão nuclear iraniana

A aproximação entre o Brasil e o Irã, principalmente a partir do segundo mandato do governo Lula, está inscrita em um contexto de reorientação mais ampla da diplomacia brasileira, que acabou por ultrapassar a troca de visitas diplomáticas, pois o Brasil também modificou certas tomadas de decisão em favor do Irã como, por exemplo, o rápido reconhecimento por parte do Brasil do resultado das eleições presidenciais de maio de 2009 e o voto de abstenção no âmbito da ONU por ocasião da condenação da situação de direitos humanos no Irã (Brun, 2011). Cabe mencionar que a referida eleição iraniana, que reelegeu o candidato conservador Mahmoud Ahmadinejad, foi denunciada por fraude pelo candidato reformista Mir Houssein Mousavi e também pela chancelaria inglesa, o que acarretou na expulsão, pelo governo iraniano, de dois diplomatas ingleses; utilizou-se ademais de violência sistemática por forças governamentais durante os protestos contra a reeleição de Ahmadinejad.¹⁶

De acordo com Muxagato (2010), a legitimidade do Brasil em envolver-se na questão nuclear iraniana adveio justamente do fato de ambos – Brasil e Irã – serem países do Sul em desenvolvimento:

Spécifiquement sur le thème du nucléaire iranien, le géant sud-américain peut se poser comme un arbitre légitime étant un pays Sud développant et avec un programme nucléaire civil à des seules fins pacifiques (Muxagato, 2010).

A aliança brasileira com a Turquia em torno da resolução do impasse acerca da questão nuclear iraniana aconteceu quase que naturalmente durante a ocupação

16. Irã rejeita fraude nas eleições e expulsa ingleses. Folha de São Paulo, jun. 2009. Disponível em: <goo.gl/bCTXmV>. Acesso em: 25 set. 2015.

de suas concomitantes cadeiras não permanentes no CSNU.¹⁷ Como potências regionais que possuem grande interesse na paz e na estabilidade, Brasil e Turquia passaram recentemente a reivindicar maiores responsabilidades em suas respectivas regiões e além. Segundo Parsi (2013, p. 172-209), o poder dessa coordenação de posições entre Brasil e Turquia não foi calculado nem mesmo pelo Departamento de Estado, que não levou em consideração as habilidades diplomáticas turcas e brasileiras e o seu intenso desejo por demonstrar habilidade em enfrentar desafios diplomáticos normalmente reservados para as grandes potências.

De acordo com Parsi (2013), os objetivos brasileiros de reforma da governança global e de assento permanente no CSNU estão intimamente relacionados com o aumento de interesse e de atuação do Brasil no Irã:

For Lula, gaining greater voice and recognition as a major player in international scene was not enough. With that role came the responsibility to change the status quo for the better. "There is a major deficit of governance in this international order. We cannot continue like this. For Brazil, Iran became the vehicle to achieve this larger goal (...) but for the Brazilian government, it could not couple its demand for a permanent seat at the UNSC, with continued indifference to matters of world peace. "What do we want to become a member on the Security Council for if we don't have anything to say about the Middle East?" (Parsi, 2013).

A estratégia diplomática do Brasil de aproximação a Teerã, mais especificamente em relação às tentativas de mediação brasileira entre o Irã e a comunidade internacional no que tange a questão nuclear, baseou-se em duas premissas: *i)* O diálogo é mais eficaz que o isolamento; *ii)* o direito do Irã ao desenvolvimento e ao uso da energia nuclear para fins pacíficos (Muxagato, 2010; Brun, 2011).

Tendo a participação dos chanceleres turco e brasileiro, juntamente com o primeiro-ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, e o presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, o Irã assinou declaração conjunta com o Brasil e a Turquia, na qual o "Irã concordava em enviar urânio enriquecido para a Turquia em troca de combustível enriquecido para o reator nuclear" (Oskan, 2011). Dessa forma, em 17 de maio de 2010, após horas de negociações em Teerã, os líderes do Brasil e da Turquia anunciaram que haviam alcançado os princípios de um acordo para pôr fim ao impasse nuclear entre o Irã e a comunidade internacional. A essência do acordo foi uma troca de concessões que deram suporte para limitar o enriquecimento de urânio iraniano com a condição de que o Irã tivesse seus direitos reconhecidos de enriquecer urânio e de possuir um programa nuclear pacífico. O Irã fez sua concessão logo no fim do primeiro dia de negociações, e demonstrou boa vontade em confiar seu urânio enriquecido ao governo turco (Sotero, 2012).

17. As visitas realizadas pelo Ministro Celso Amorim ao Irã prepararam o terreno para uma articulação entre Brasil, Turquia e Irã em torno de uma solução para a questão nuclear iraniana, que culminou com a Declaração de Teerã de 17 de maio de 2010.

Apesar do sucesso da negociação diplomática entre Irã, Turquia e Brasil e da conseqüente assinatura da Declaração de Teerã, os países membros do CSNU não reconheceram a validade do acordo – e a legitimidade do Brasil e da Turquia em fazê-lo. Assim, mesmo o CSNU tendo sido oficialmente informado sobre o fechamento do acordo, no dia 9 de junho de 2010, as sanções contidas na Resolução nº 1.929 foram aprovadas. A Resolução nº 1929 exigiu do Irã: a submissão de suas atividades nucleares ao monitoramento da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); a suspensão de suas atividades de mísseis balísticos; a assinatura do tratado amplo de proibição de testes nucleares – além de impor ampla gama de sanções econômicas, completo embargo de armas sobre o Irã, e o banimento de qualquer atividade relacionada a mísseis balísticos (Oskan, 2011; Turan, 2010; Sotero, 2012; Clinton, 2014).

No total dos 15 membros do CSNU, apenas Turquia e Brasil votaram contra a Resolução nº 1.929. O Líbano absteve-se. O Brasil e a Turquia argumentaram que seu voto contra a referida Resolução era, na verdade, um sim para a continuação da diplomacia, como a única maneira de se encontrar uma solução para a questão nuclear iraniana (Oskan, 2011; Kibaroglu, 2012).

O Brasil destacou durante as gestões da questão nuclear iraniana sua concepção de papel nacional de mediador. Para o chanceler Celso Amorim, o Brasil e a Turquia eram os mediadores ideais para a questão nuclear iraniana e seria muito mais fácil para os iranianos fazerem um acordo com o Brasil que com os Estados Unidos por dois motivos principais. Primeiro, o Brasil opunha-se a qualquer ação que visasse impedir o Irã de enriquecer urânio para fins pacíficos, pois sabia que o Irã nunca concordaria com um acordo que não lhe permitisse o direito de enriquecer urânio. Segundo, a política externa brasileira era contra as sanções, pois acreditava que elas não resolveriam o problema nuclear; ao contrário, deixariam as posições ainda mais endurecidas, devastariam a economia iraniana e, assim como no caso do Iraque, abririam caminho para uma guerra (Parsi, 2013; Clinton, 2014).

Os Estados Unidos nunca se entusiasmaram com a Declaração de Teerã. Ao contrário, a administração Obama garantiu o consenso da aprovação das sanções contra o Irã com a aceitação da Rússia e da China apenas um dia antes da chegada de Lula a Teerã. O Departamento de Estado foi absolutamente cético e não considerou a Declaração de Teerã como algo fundamentalmente novo. Assim que o acordo foi firmado, os principais nomes da chancelaria estadunidense como a secretária de Estado, Hillary Clinton, o subsecretário para Assuntos Políticos, Willian Burns, e o subsecretário de Estado, Jim Steinberg, opuseram-se oficialmente à Declaração (Parsi, 2013).

Segundo declarações da Casa Branca, o motivo para a rejeição da Declaração de Teerã foi uma desconfiança generalizada dos Estados Unidos com relação

a Teerã. Eles acreditavam que a estratégia iraniana com a Declaração de Teerã firmada com Brasil e Turquia era adiar temporariamente a execução das sanções, na crença de que, caso o frágil consenso entre os membros do CSNU acerca da imposição das sanções se desfizesse, seria impossível reconstruí-lo (Turan, 2010; Parsi, 2013).

O significado da Declaração de Teerã vai muito além do acordo de troca de combustível nuclear firmado entre Brasil, Turquia e Irã em 17 de maio de 2010. O processo de negociação que culminou com o acordo em questão pode ser considerado como um marco da política internacional contemporânea, trazendo implicações em alguns conceitos e arranjos do sistema internacional como, por exemplo, uma ressignificação do conceito de potência média, de potência emergente, da disputa entre força e diplomacia nas relações internacionais e, por fim, as consequências para a reforma da governança global (Oskan, 2011; Kibaroglu, 2012).

No que tange às potências médias e sua atuação no cenário internacional, pode-se afirmar que a Declaração de Teerã deu novo significado ao futuro ativismo dos Estados médios em política internacional – tanto em nível local, regional, como global. O acordo, nesse sentido, foi importante, pois mostrou que a temática de segurança nuclear não é mais apenas para as grandes potências; ao contrário, as potências médias querem cada vez mais ter suas vozes ouvidas e, com o acordado em Teerã, elas demonstraram que possuem capacidade para fazer isso. Segundo Werz (2010), o presidente Lula, por exemplo, utilizou-se da crise nuclear iraniana para dar mais um passo e criar um novo paradigma alternativo para as potências médias.

De outro ângulo, o acordo também pode ser interpretado como prova da dificuldade dos países emergentes para se fazerem reconhecer como atores políticos importantes no cenário internacional, demonstrando grande divergência entre as grandes potências estabelecidas e as emergentes. Segundo Élodie Brun (2011), regionalmente, o trampolim iraniano teve como objetivo consolidar o reconhecimento do Brasil como gigante diplomático na América do Sul.

Os acontecimentos envolvendo o acordo nuclear entre Irã, Turquia e Brasil fizeram com que o Brasil, pela primeira vez, individualmente, tivesse presença política e diplomática cada vez mais visível naquela complexa e conturbada região do Oriente Médio (Azambuja, 2010).

Em última instância, pode-se afirmar que o acordo entre Brasil e Turquia abriu espaço também para o debate acerca da reforma da governança global. As ineficiências das instituições internacionais e a crise geral de legitimidade que o contexto pós-Guerra Fria enfrentou acabaram sendo levantadas ao longo das negociações. Dessa forma, apesar de concretamente a Declaração de Teerã ter tido poucos efeitos, ela ilustra a vontade nacional do Brasil em se afirmar como ator global, privilegiando o multilateralismo e a solidariedade entre os países do Sul – constituindo, assim,

novas alianças que contestam as relações geopolíticas tradicionais. As ambições da política externa brasileira de que o país se converta em ator global e de que consiga assento permanente no CSNU são evidenciadas pelo fato de o Brasil estar presente nas grandes questões mundiais de segurança coletiva – nas quais a questão nuclear iraniana é central (Oskan, 2011; Abis, 2011; Muxagato, 2010).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que a PEB do governo Lula projetou-se para a região do Oriente Médio por meio de cinco principais papéis, hierarquicamente arranjados em sua força e em sua importância. Em ordem decrescente, são eles: *i)* ponte entre povos, países e regiões; *ii)* defensor da paz e dos direitos humanos; *iii)* agente promotor de assistência humanitária internacional; *iv)* criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo*; *v)* mediador de conflitos e promotor de consensos.

Argumenta-se que a PEB instrumentalizou todos os cinco papéis projetados para o Oriente Médio durante o governo Lula em prol da consecução de seu “substrato normativo” de política externa, ou seja, buscando um de seus objetivos centrais: a reforma da governança global e, mais especificamente, das instituições multilaterais de segurança como o CSNU (Vargas, 2008; Coelho, 2014). Conforme evidenciado ao longo do artigo, à medida que a PEB projetava um de seus papéis para o Oriente Médio, sejam quaisquer dos cinco apresentados, os formuladores da PEB encontravam maneira de infiltrar em seus discursos e entrevistas, após reuniões multilaterais ou coletivas de imprensa, o seu objetivo de reforma da governança global, das instituições multilaterais e da não conformidade do CSNU ao sistema internacional de poder contemporâneo.

Percebe-se que peso da PEB do governo Lula para o Oriente Médio valeu-se da influência de atores não estatais no seu processo de formulação como, por exemplo, *lobbies* armênios, sírio-libaneses e o *lobby* das empresas de construção – interessadas em maior participação no mercado internacional. É necessário ressaltar, também, que circunstâncias particularmente favoráveis da política interna (Executivo fortalecido e Legislativo cooperativo) facilitaram a realização de movimentos diplomáticos mais audazes com relação ao Oriente Médio.

No que diz respeito à Cúpula Aspa,¹⁸ por exemplo, houve extensão da iniciativa em outubro de 2012, em Lima, quando ocorreu o primeiro encontro entre os mandatários das duas regiões – depois de iniciada a Primavera Árabe. Dado revelador do movimento de aproximação entre as sociedades civis das duas regiões foi o fato de o III Foro Empresarial da Aspa ter reunido cerca de 450 empresários,

18. Argumenta-se que a Cúpula Aspa insere-se no papel projetado pela PEB de criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo*.

evidenciando crescimento significativo em relação ao II Foro Empresarial da Aspa, que ocorreu em 2009 em Doha e que contou com cerca de 250 participantes.¹⁹

Percebe-se, no entanto, que a profícua aproximação do Brasil com a região do Oriente Médio durante o governo Lula pode ser analisada mais como uma exceção histórica do que o início de uma nova era, tendo em vista que a política externa do governo Dilma Rousseff não conseguiu manter os altos níveis de aproximação política e econômica que existiram entre as duas regiões durante os dois mandatos do governo Lula. Não há indícios significativos ou estudos comprobatórios, da mesma forma, que o Brasil tenha melhorado a perspectiva de ganhar um assento permanente no CSNU por conta da sua aproximação com os países do Oriente Médio durante os oito anos de mandato do presidente Lula.

REFERÊNCIAS

ABIS, S. Brésil: une présence qui se confirme en Méditerranée. **Revue trimestrielle pour le dialogue entre le Magreb, l'Espagne et l'Europe**, Paris, 2011, p. 56-58.

AGGESTAM, L. Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy. **ARENA Working Papers**, Stockholm, 1998/1999.

ALMEIDA, P. R. A Política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, p. 87-102, jun. 2003.

_____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

AMORIM, C. A Política externa brasileira no governo do presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53 (Special Edition), p. 214-240, 2010.

AZAMBUJA, M. C. Irã, Turquia e Brasil: lições do passado e riscos do presente. **Revista Política Externa**. São Paulo, v. 19, n. 2, p. 123-130, set./out./nov. 2010.

BOITO JUNIOR, A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 92, Brasília: MRE, 2003a.

19. A constituição da Federação das Câmaras de Comércio Árabes Sul-Americanas, impulsionada pelo notável crescimento do intercâmbio comercial birregional (101,7% no período de 2005-2011) e formalizada em reunião realizada em Buenos Aires em 15 de abril de 2013.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 93. Brasília: MRE, 2º semestre de 2003b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 94. Brasília: MRE, 1º semestre de 2004a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 95, Brasília: MRE, 2º semestre de 2004b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 96. Brasília: MRE, 1º semestre de 2005a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 97. Brasília: MRE, 2º semestre de 2005b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 98. Brasília: MRE, 1º semestre de 2006a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 99. Brasília: MRE, 2º semestre de 2006b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 100. Brasília: MRE, 1º semestre de 2007a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 101. Brasília: MRE, 2º semestre de 2007b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 102. Brasília: MRE, 1º semestre de 2008a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 103. Brasília: MRE, 2º semestre de 2008b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 104. Brasília: MRE, 1º semestre de 2009a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 105. Brasília: MRE, 2º semestre de 2009b.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 106. Brasília: MRE, 1º semestre de 2010a.

_____. _____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 107. Brasília: MRE, 2º semestre de 2010b.

BRUN, É. O Irã na América Latina. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 79-96, mar./abr./maio 2011.

BURGESS, S. W. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**. Gainesville: University Press of Florida, 2009. 229 p.

CARVALHO, J. M. D. **Pedro II**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

CERVO, A. L. Os objetivos da política exterior de Lula. **Revista Meridiano** 47, jun. 2004, p. 2-5.

CLINTON, H. R. **Hard Choices**. 1. ed. Great Britain: Simon & Schuster UK Ltd, 2014, 600 p.

COELHO, N. B. R. **Em busca de prestígio internacional?** A política externa brasileira para obtenção de assentos permanentes na Liga das Nações e na ONU (1921-2010). 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2014, 121p.

HARNISCH, S. **Role Theory: operationalization of key concepts**. In:

HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H. (Org.). **Role Theory in international relations: approaches and analyses**. Routledge, 2012b. 261 p.

_____. **Role Theory in international relations: approaches and analyses**. Routledge, 2012a. 261 p.

HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H. **Conclusion: role theory, role change, and the international social order**. In: HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H. (Org.). **Role Theory in international relations: approaches and analyses**. Routledge, 2012c. 261 p.

HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 14, n. 3, p. 233-309, Set. 1970.

JAKOBSEN, K. A. Desventuras de alguns críticos da política externa do governo Lula. **Lua Nova**, São Paulo, v. 89, p. 275-295, 2013.

KIBAROGLU, M. Uma perspectiva turca sobre a iniciativa nuclear Brasil-Turquia em relação ao Irã. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 61-68, dez./jan./fev. 2011-2012.

LESSA, A. C. Parcerias estratégicas do Brasil: um balanço da era Lula (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, Edição Especial, p. 115-131, 2010.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

MUXAGATO, B. Les relations Brésil-Iran et la question du nucléaire. **Le Chronique des Amériques**, v. 2, p. 1-9, abr. 2010.

OZKAN, M. Turkey-Brazil involvement in Iranian Nuclear Issue: what is the big deal? **Strategic Analysis**, v. 35, n. 1, p. 26-30, jan. 2011.

PARSI, T. A Declaração de Teerã e o futuro da mediação turco-brasileira. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 69-74, dez./jan./fev. 2011-2012.

PARSI, T. **A single roll of the dice**. New Haven and London: Yale University Press, 2013. 292 p.

ROETT, R. **The New Brazil**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011. 176 p.

ROHTER, L. **Brazil on the rise: the story of a country transformed**. New York: Palgrave Macmillan, 2012, 292 p.

SANTOS, N. B. A política externa do governo Lula com relação ao conflito Israel-Palestina. **Revista História**, São Paulo, v. 33, n. 2, p.189-216, jul./dez. 2014.

SARAIVA, J. F. S. Dois anos da política externa de Lula. **Revista Meridiano** 47, n. 52 e n. 53, nov./dez. 2004.

SARAIVA, M. G. Continuidade e mudança na política externa: as especificidades do comportamento brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, p. 63-78, mar. 2013.

_____. Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre a América do Sul e Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, Edição Especial, p. 151-168, 2010.

SOTERO, P. Uma reflexão sobre a frustrada iniciativa Brasil-Turquia para superar o impasse nuclear entre o Irã e a comunidade internacional. **Revista Política Externa**, v. 20, n.3, p. 75-79, dez./jan./fev. 2011-2012.

SOUTO MAIOR, L. A. Desafios de uma política externa assertiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, p. 12-34, 2003.

SPEKTOR, M. **18 dias**: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

THIES, C. G. Role Theory and Foreign Policy. **International Studies Association**, Iowa City, USA, Maio, 2009.

TICKNER, A. B. Rising Brazil and South America. *In*: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. **Foreign Policy**: theories, actors and cases. 2. edition. Oxford University Press: 2012.

TURAN, I. Estranhos companheiros ou novos aliados: a aventura nuclear do Brasil, da Turquia e do Irã. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 123-130, set./out./nov. 2010.

VARGAS, J. A. C. **Campanha Permanente**: a construção do substrato normativo da busca do Brasil por uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

2008. 105 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2008.

WERZ, M.; CHEN, W. Brazil and the Middle East. **Revista American Progress**, jun. 2010. Disponível em: <goo.gl/1mtNoS>. Acesso em: 20 dez. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, P. R. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. **Política Externa**, São Paulo, v. 19, n. 2, set./out./nov. 2010.

_____. Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 95-116, 2005.

AMORIM, C. **Conversas com jovens diplomatas**. 1. ed. São Paulo: Benvirá, 2011.

BAER, W.; LOVE, L. J. **Brazil under Lula: economy, politics, and society under the worker-president**. New York: Palgrave-Macmillan, 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Repertório de política externa: posições do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, 583 p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). **O governo Lula segundo seus ministros**, v. 4. Brasília: SAE, 2010, 276 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome). **Balanço 2006-2010**. Relatório. Brasília: MRE, 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores**. Disponível em: <goo.gl/xJh7wN>. Acesso em: 5 set. 2014.

CARRILHO, A. O Brasil e a questão palestina: ambiguidades, equidistâncias e engajamento. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL: O BRASIL NO MUNDO QUE VEM AÍ, 2., Brasília, 2008. **Anais...**: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

CERVO, A. L. A ascensão do Brasil no cenário internacional: o Brasil e o mundo. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53 (Edição Especial), p. 7-32, 2010.

_____. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008, 297 p.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. revista e ampliada. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012, 595 p.

DAVUTOGLU, A. A política externa da Turquia em um ambiente internacional de rápida evolução. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 67-73, mar./abr./maio 2012.

FARAH, P. O Brasil e o Oriente Médio: acerca das políticas externas e da consolidação de relações privilegiadas. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL: O BRASIL NO MUNDO QUE VEM AÍ, 2., 2008. **Anais...** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI: o Brasil no mundo que vem aí.** Rio de Janeiro, 30 de março de 2007.

FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

GARCIA, E. V. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil.** 2.º ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HERMANN, C. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, 1990, p. 3-21.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad**, dez. 2010.

LAFER, C. Partidarização da política externa. **O Estado de São Paulo**, 20 de dezembro de 2009. <goo.gl/NGgzOi>. Acesso em: 18 mar. 2014.

LE PRESTE, P. G. **Role quests in the post-cold war era: foreign policies in transition.** McGill-Queen's University Press, 1997. 318p.

MANZUR, T. M. P. G. La cumbre aspa y los países árabes: reflejos de la crisis actual, desde una perspectiva brasileña. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, ano II, n. 2, dezembro de 2011.

NAPOLEÃO, T. M. A.; RIBEIRO, H. T. (Org.). **Repertório de política externa: posições do Brasil (2008-2009).** Brasília: Funag (MRE), 2010. 260 p.

OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 8, n. 2, p. 55-69, 2005.

PINTO, V. C. Brasil e países árabes: uma parceria estratégica, inovadora e ousada? *In*: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes.** Belo Horizonte, 2013. p. 93-112.

SANTANA, C. R. A política externa do governo Lula: um breve balanço. **Revista Meridiano** 47, n. 71-72, jun./jul. 2006.

SELA. **Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe**. Las relaciones de America Latina y el Caribe con el Medio Oriente: situación actual y áreas de oportunidad. Secretaria Permanente del SELA. Caracas, 2011.

SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. **Foreign Policy**: theories, actors and cases. 2. ed. Oxford University Press: 2012.

SOTERO, P. Lula's Tehran Misadventure. **Revista Foreign Policy**, maio 2010. Disponível em <goo.gl/DzeiwK>. Acesso em: 22 de dez. 2014.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007, p. 273-335.