

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VICTOR AUGUSTO ROCHA CANTARINO

**AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ORIENTE MÉDIO NOS GOVERNOS GEISEL  
(1974-1979) E LULA (2003-2010):  
UMA ANÁLISE COMPARATIVA**

UBERLÂNDIA

2022

VICTOR AUGUSTO ROCHA CANTARINO

**AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ORIENTE MÉDIO NOS GOVERNOS GEISEL  
(1974-1979) E LULA (2003-2010):  
UMA ANÁLISE COMPARATIVA**

Monografia apresentada ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Erwin Pádua Xavier.

UBERLÂNDIA

2022

VICTOR AUGUSTO ROCHA CANTARINO

**AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ORIENTE MÉDIO NOS GOVERNOS GEISEL  
(1974-1979) E LULA (2003-2010):  
UMA ANÁLISE COMPARATIVA**

Monografia apresentada ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Erwin Pádua Xavier.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Me. Erwin Pádua Xavier (IERI-UFU)  
Orientador

---

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior (IERI-UFU)

---

Profª. Drª. Sandra Aparecida Cardozo (IERI - UFU)

Uberlândia, 10 de agosto de 2022

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Lauro e Regina Cantarino, sem os quais eu não estaria aqui hoje. Agradeço também aos meus tios e avós, Ricardo, Adriana, Gorete e Ione, por estarem do meu lado desde a infância e por sempre ter depositado fé em meus sonhos e em minha capacidade. Obrigado por sempre estarem do meu lado, por me ouvirem, por me cuidarem, por me apoiarem, por acreditarem no meu potencial e por me darem forças nos momentos difíceis. Não seria metade do que sou sem o amor e o esforço de vocês.

Agradeço aos colegas que fiz durante esses quatro anos na Universidade. Obrigado por me darem a oportunidade de conhecer pessoas maravilhosas e por me ajudarem sempre que necessário. Em especial, agradeço a Maximiliano Ruggiero, Lucca Traldi, Victor Mathias e à minha namorada, Milena Severino, por me acolherem e me mostrarem o verdadeiro valor da amizade, do amor e do companheirismo. Obrigado pelos almoços, pelas risadas, pelas besteiras, pelos jogos, fins de semana e por todas as vezes que foram a diferença entre um dia bom e um ruim. Este trabalho não teria o mesmo valor sem vocês.

Agradeço a José Gabriel Neto, meu companheiro de apartamento e melhor amigo. Durante esses quatro anos morando juntos, descobri em você um irmão. Obrigado por absolutamente todos os momentos que vivemos juntos durante esses anos de graduação, que precisariam de mais 100 páginas para serem completamente lembrados e contados. Tenho certeza de que seu futuro será brilhante. Sou uma pessoa mais feliz por ter dividido esse tempo do seu lado.

Agradeço ao meu orientador, Erwin Xavier, pelo apoio, pela orientação e por, além de me ensinar, fazer algo muito mais profundo: me inspirar. Desde a Iniciação Científica, sempre estive mais que disposto em me ajudar a expandir meu conhecimento e a acreditar em mim mesmo. Por isso lhe agradeço, mestre.

*Entre os que imperavam na majestade de sua grandeza e os que se encolhiam no receio da sua pequenez, cabia, inegavelmente, à grande república da América do Sul um lugar intermediário, tão distante da soberania de uns como da humildade dos outros.*

(Rui Barbosa)

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Indicadores econômicos dos governos Médici (1969-1973) e Geisel (1974-1979)..	41
Tabela 2: Dívida Externa Bruta (DEB) do Brasil (1969-1978).....	44
Tabela 3: Indicadores econômicos durante os mandatos de Lula (2003-2010).....	67
Tabela 4: Número de visitas oficiais, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas Brasil - Oriente Médio durante o governo Geisel (1974-1979).....	92
Tabela 5: Visitas oficiais, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Oriente Médio no governo Geisel (1974-1979).....	93
Tabela 6: Número de visitas oficiais, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas Brasil - Oriente Médio durante o governo Lula (2003-2010).....	95
Tabela 7: Visitas oficiais, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Oriente Médio no governo Lula (2003-2010).....	96
Tabela 8: Balança comercial Brasil-Oriente Médio durante o governo Geisel (1974-1979) em US\$ milhões.....	121
Tabela 9: Porcentagem do comércio com o Oriente Médio em comparação com o restante do mundo no governo Geisel (1974-1979).....	122
Tabela 10: Balança comercial Brasil-Oriente Médio durante o governo Lula (2003-2010) em US\$ milhões.....	122
Tabela 11: Porcentagem do comércio com o Oriente Médio em comparação com o restante do mundo no governo Lula (2003-2010).....	123
Tabela 12: Os principais produtos da pauta de exportações e importações brasileiras na região do Oriente Médio nos governos Geisel (1974-1979) e Lula (2003-2010).....	126
Tabela 13: Análise comparativa das políticas externas de Geisel e Lula em relação ao Oriente Médio.....	136
Tabela 14: Linhas gerais das políticas externas de Geisel e Lula em relação ao Oriente Médio.....	139

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU - Assembleia Geral da ONU  
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas  
APE - Análise de Política Externa  
ASPA - Cúpula América do Sul - Países Árabes  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CSN - Conselho de Segurança Nacional  
CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas  
EUA - Estados Unidos  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
Mercosul - Mercado Comum do Sul  
MRE - Ministério das Relações Exteriores  
NOEI - Nova Ordem Econômica Internacional  
OLP - Organização para Libertação da Palestina  
OMC - Organização Mundial do Comércio  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
PEB - Política Externa Brasileira  
PEC - Política Externa Comparada  
PER - Pragmatismo Ecumênico e Responsável  
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento  
PT - Partido dos Trabalhadores  
RI - Relações Internacionais  
SI - Sistema Internacional  
SRI - Secretaria de Relações Internacionais  
TNP - Tratado de Não-Proliferação Nuclear  
TOs - Territórios Ocupados  
UNASUL - União de Nações Sul-Americanas  
URSS - União Soviética

## SUMÁRIO

<b>1 - Introdução.....</b>	<b>9</b>
<b>2 - A Análise de Política Externa, a Política Externa Comparada e a PEB.....</b>	<b>15</b>
2.1 - Evolução do campo de Análise de Política Externa.....	15
2.2 - A Política Externa Comparada.....	23
2.3 - A Política Externa Brasileira (PEB).....	29
<b>3 - O governo Geisel: os Contextos Doméstico e Internacional e sua Política Exterior...39</b>	
3.1 - O governo Geisel: o contexto político e econômico.....	39
3.2 - O governo Geisel: o contexto internacional.....	45
3.3 - O governo Geisel: o Pragmatismo Responsável.....	50
<b>4 - O governo Lula: os Contextos Doméstico e Internacional e sua Política Exterior.....64</b>	
4.1 - O governo Lula: o contexto político e econômico.....	64
4.2 - O governo Lula: o contexto internacional.....	70
4.3 - O governo Lula: a Autonomia pela Diversificação.....	74
<b>5 - As Relações entre Brasil e Oriente Médio: uma análise comparativa dos governos Geisel e Lula..... 91</b>	
5.1 - A dimensão político-diplomática.....	91
5.1.1 - Visitas de chefes de Estado, governo, chanceleres e ministros entre Brasil e Oriente Médio, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas.....	92
5.1.2 - Os projetos de cooperação.....	101
5.1.3 - O posicionamento brasileiro no conflito Israel-Palestina.....	102
5.1.4 - Iniciativas de mediação de conflitos regionais.....	112
5.2 - A dimensão econômica.....	120
5.2.1 - A balança comercial Brasil-Oriente Médio.....	120

5.2.2 - A composição da balança comercial Brasil-Oriente Médio.....	125
5.3 - A dimensão regional.....	128
5.3.1 - A Cúpula América do Sul - Países Árabes.....	130
5.3.2 - Os Acordos entre o Mercosul e países do Oriente Médio.....	133
<b>6 - Conclusão.....</b>	<b>141</b>
<b>7 - Referências bibliográficas.....</b>	<b>153</b>

## 1 - Introdução

O tema da presente pesquisa está relacionado com o estudo da política externa brasileira (PEB), tratando-se de uma análise comparativa acerca das relações entre o Brasil e a região conhecida como Oriente Médio nos governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

O estudo da política externa dos países é fundamental para a disciplina de Relações Internacionais (RI). O Sistema Internacional (SI) é atualmente caracterizado pelo predomínio dos Estados como principais agentes políticos. Como não são autossuficientes e nem totalmente isolados, tais Estados precisam interagir uns com os outros. Essa relação, pode ser definida, de forma resumida, como política externa. O campo responsável pelo estudo das políticas externas, dentro das Relações Internacionais, é chamado de Análise de Política Externa (APE). Sua principal premissa é de que o Estado não é um ator unitário, mas sim um conjunto de diferentes atores, buscando seus interesses e tentando fazer com que sejam atendidos, influenciando o processo de formulação e implementação da política externa. Portanto, a compreensão da política externa de determinado país passa pela compreensão de seus atores internos e as relações entre eles.

A capacidade de a Análise de Política Externa incorporar a dimensão interna dos Estados é fundamental para se trazer um aprofundamento nos estudos de política externa brasileira. Tradicionalmente, predominaram as análises de política externa brasileira que entendiam o Itamaraty como o único responsável pela formulação e implementação da política externa no país, devido ao seu insulamento e à sua especialização burocrática. Portanto, incorporar estudos da Análise de Política Externa na política externa brasileira é fundamental para se compreender as motivações e interesses dos diferentes atores envolvidos, não apenas o Itamaraty que, embora tenha grande influência, não pode ser considerado um ator único ou homogêneo na arena decisória da ação internacional brasileira.

O Oriente Médio é uma região de importância fundamental para as Relações Internacionais em diversos aspectos. No campo econômico, sua importância fica clara por ser uma região rica em petróleo, principal matriz energética utilizada atualmente no mundo. No campo da segurança internacional, é uma região extremamente relevante por conta de seus persistentes conflitos intra e interestatais, afetando grande parte do mundo nos momentos de tensão. No campo político, representa uma importante força nas Nações Unidas, sobretudo em questões envolvendo Israel ou matrizes energéticas. No campo cultural, é o berço da

civilização judaico-cristã e da civilização árabe, dois dos mais importantes agrupamentos civilizacionais da humanidade. No campo ambiental, é relevante pelo grupo de pressão formado devido às exportações de hidrocarbonetos. Portanto, são fundamentais os estudos que versem sobre a importância de compreender mais as dinâmicas do Oriente Médio, visto que é uma região fundamental para se compreender o mundo.

Contudo, no Brasil, os estudos sobre a região médio-oriental ainda são relativamente escassos, principalmente se comparados a estudos sobre a relação do país com a América do Sul e os Estados Unidos (EUA). Tradicionalmente, o Oriente Médio foi uma região negligenciada não só em termos acadêmicos, mas também diplomáticos, o que pode ser visto pela posição reativa e de baixo perfil que o país adotou historicamente em relação à região. A partir de 1950 e até a década de 70, a industrialização brasileira avançou cada vez mais, aumentando as importações petrolíferas necessárias para manter em marcha o crescimento econômico. Com isso, aumentaram os contatos entre o Brasil e o Oriente Médio. As relações políticas e diplomáticas, contudo, foram mantidas em baixo nível, baseadas na reatividade, e as econômicas só se davam pela via da crescente importação de petróleo, não existindo muito interesse em exportar produtos brasileiros para a área.

Atualmente, a situação é consideravelmente diferente, visto que cada vez mais a região se apresenta como um importante parceiro comercial do Brasil, com grande aumento do intercâmbio econômico. Por isso, faz-se importante um estudo que indique como se iniciou esse processo de aprofundamento dos laços entre o Brasil e o Oriente Médio, o que justifica o presente trabalho. Assim, busca-se indicar como governos cujas políticas externas eram centradas no universalismo procederam para reconfigurar as relações brasileiras com a região, que se tornou um importante mercado para os produtos brasileiros. Os governos Geisel e Lula são os principais representantes desse modo de pensar e implementar a política externa brasileira.

Em relação ao Oriente Médio, pode-se perceber que os dois governos em pauta são responsáveis por uma política externa de aproximação brasileira. A lógica de baixa proximidade política, diplomática e econômica com a região mudou a partir da ascensão de Ernesto Geisel à presidência, em 1974. Sua proposta de política externa, o Pragmatismo Responsável, promoveu uma ampla aproximação com os países árabes, na esteira do Primeiro Choque do Petróleo (1973), com o objetivo de assegurar a importação de petróleo e expandir as exportações brasileiras. Contudo, essa política não foi levada à frente, de modo que as

relações declinaram com João Figueiredo (1979-1985) e José Sarney (1985-1990) e foram preteridas nos governos de Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ligados à aproximação com os países desenvolvidos. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, para a presidência, em 2002, o cenário foi novamente alterado e a região voltou a ocupar maior destaque na política externa brasileira, quando o crescimento econômico brasileiro forneceu as bases para uma política externa mais confiante e engajada no papel do Brasil como um dos líderes dos países em desenvolvimento.

Portanto, considerando a aproximação ocorrida entre o Brasil e o Oriente Médio nos governos Geisel e Lula, cabe questionar: quais as semelhanças e diferenças entre a aproximação brasileira em relação ao Oriente Médio ocorrida em cada um desses governos?

Durante o período Geisel, a aproximação com o Oriente Médio deve ser compreendida em termos de uma crise, ou seja, uma aproximação guiada sobretudo pelo pragmatismo, pela necessidade imediata de se achar uma saída para os problemas que o Choque do Petróleo poderia causar. O Brasil vinha de um período de intenso crescimento, conhecido como Milagre Econômico, o qual requereu grandes importações de petróleo, que se viram ameaçadas quando o preço do barril subiu. Portanto, aproximar-se da região foi a forma encontrada de conseguir o suprimento da *commodity*, numa tentativa de manter o crescimento econômico brasileiro, pois a crise poderia minar a sustentação política do Regime Militar internamente. Nesse sentido, a aproximação se deu de forma sobretudo reativa, focada nas trocas econômicas e concentrada nos primeiros anos de governo, enquanto os riscos de corte da importação eram consideráveis. Na segunda metade do governo Geisel, quando o preço do petróleo se estabilizou e não se tinha impressão de que o país corria riscos no curto prazo, a aproximação perdeu força.

Os mandatos de Lula, pelo contrário, representaram um período de crescente otimismo sobre as possibilidades brasileiras. Calcado em um expressivo crescimento econômico, aliado à melhora dos índices sociais e um contexto internacional fortemente favorável à expansão de influência das potências médias, a PEB de Lula pôde aumentar seu alcance para diversas regiões do globo, sendo o Oriente Médio uma delas. Assim, o movimento não se deu por uma imposição da realidade e sim pela oportunidade em expandir a influência do Brasil em regiões do Terceiro Mundo, principalmente pela ideia de que, naquele momento, as chances de fortalecimento das nações em desenvolvimento eram altas. Com isso, a diplomacia brasileira

agiu de forma ativa e inovadora para aumentar a presença brasileira ao redor do globo e em diversas dimensões. O objetivo era colocar o país em uma posição de destaque no Sistema Internacional. Portanto, em um contexto internacional favorável, aproximar-se da região foi uma forma encontrada de diversificar as parcerias políticas e incrementar os ganhos econômicos, de maneira a consolidar a soberania, aumentar o poder do país, dando maior independência e, portanto, autonomia para o Brasil. Nesse sentido, a aproximação se deu de forma ativa, propositiva, em diversas dimensões que não apenas a econômica, como a regional e a política, e durante os dois mandatos de Lula, com foco nos triênios 2003-2005, por conta da Cúpula América do Sul - Países Árabes (ASPA) e 2008-2010, quando a diplomacia brasileira decidiu se envolver mais diretamente com questões de conflitos políticos na área.

Para a realização da análise comparativa, serão utilizadas algumas variáveis. Nesse sentido, são escolhidos três escopos: dois de iniciativas individuais (econômica e político-diplomática) e uma de iniciativas regionais. A comparação da dimensão político-diplomática será feita por meio de um levantamento de dados sobre o número de visitas de chefes de Estado, governo, chanceleres e ministros, a abertura de embaixadas e o estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e o Oriente Médio; uma análise sobre o número de projetos de cooperação estabelecidos, já que ambos os governos privilegiavam uma abordagem Sul-Sul; uma análise bibliográfica sobre o posicionamento brasileiro na disputa árabe-israelense nos dois períodos; e sobre iniciativas de mediação de conflitos regionais nos dois períodos. A comparação da dimensão econômica será feita por meio de um levantamento acerca do valor e da composição da balança comercial (importações e exportações) e da importância, em comparação ao restante do globo, dessas trocas para a economia do Brasil em relação aos países do Oriente Médio nos dois períodos. Na dimensão regional, também será feita uma análise bibliográfica, com foco na criação da Cúpula América do Sul - Países Árabes, em 2005, e na busca pela assinatura dos tratados de livre comércio entre o Mercosul e países do Oriente Médio, destacando-se aqueles que foram de fato concluídos: com Israel, em 2007, e o Egito, em 2010.

Dentre as semelhanças, pode-se citar um modelo de inserção internacional e universalista. Nessa visão, a autonomia brasileira está ligada ao desenvolvimento econômico, que poderia ser alcançado mediante por meio da expansão brasileira para diversas áreas do globo, utilizando-se de meios políticos e diplomáticos. Por ter sido a região do Oriente Médio negligenciada por grande período da história diplomática do país, os dois governos agiram no

sentido de tentar expandir sua influência para essa localidade, como forma de aumentar a influência internacional do Brasil, angariando simpatia para suas propostas em diversas áreas do Sistema Internacional. Portanto, é possível visualizar uma forte aproximação nos governos Geisel e Lula com relação ao Oriente Médio, o que coloca os dois governos em destaque, em relação aos outros, na condução da política externa brasileira para a região.

Embora possam ser observadas semelhanças, também existem diferenças. A principal delas está na própria natureza da aproximação: reativa e econômica com Geisel; inovadora e onidirecional com Lula. No que tange à dimensão econômica, há um aumento do intercâmbio comercial entre Brasil e Oriente Médio nos dois períodos, mas, em Geisel, a balança comercial brasileira era fortemente deficitária, por conta da extrema dependência em relação ao petróleo médio-oriental, de modo que o aumento das exportações não cobriu o déficit; já com Lula, o aumento das relações comerciais é traduzido por um superávit na balança comercial, visto a menor dependência brasileira em relação ao petróleo da região e a expansão das exportações brasileiras de *commodities* no período.

Na dimensão político-diplomática, as diferenças podem ser observadas em uma assimetria muito grande no que diz respeito ao número de visitas de chefes de Estado, governo, chanceleres e ministros, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e o Oriente Médio. Na questão dos acordos de cooperação, chama novamente atenção a assimetria entre os números de ambos os presidentes, corroborando a hipótese de uma diplomacia mais reativa com Geisel e propositiva com Lula. No que tange ao conflito árabe-israelense, embora ambos tenham manifestado uma maior simpatia pela Palestina, em relação a Israel, as políticas adotadas divergiram consideravelmente: o governo Geisel se centrou em discursos e ações mais simbólicas na Organização das Nações Unidas (ONU), causadas pela pressão dos países árabes para manter a importação petrolífera, enquanto Lula buscou uma ousada, e por vezes contraditória, estratégia de concreto apoio à causa palestina, aprofundamento das relações bilaterais com Israel e reconhecimento internacional do Brasil como um mediador imparcial para o conflito. Também chama atenção nessa dimensão a tentativa brasileira de mediar um acordo, junto da Turquia, acerca do programa nuclear iraniano, defendendo a ideia de que o país tinha condição de atuar como um mediador legítimo para tais questões, tentando aumentar sua influência por meio dessa inovação da atuação diplomática, enquanto Geisel não procedeu para uma tentativa de mediar nenhum conflito regional.

A dimensão regional também apresenta diferenças: Geisel governou em um período regionalmente complicado, em que grande parte dos países vivia ditaduras militares e a rivalidade com a Argentina era forte, impedindo ações de aproximação da América do Sul com outras regiões; o governo Lula se dá em um contexto totalmente diferente, de países democráticos e progressistas, dispostos, em certa medida, a aprofundar a cooperação da América do Sul com outras regiões, o que culminou, por iniciativa brasileira, na criação da Cúpula América do Sul-Países Árabes, em 2005, e na assinatura do Tratado de Livre Comércio entre o Mercosul e Israel, em 2007 e entre o bloco e o Egito, em 2010.

O presente trabalho se encontra dividido em seis partes. A primeira é a introdução aqui presente. No primeiro capítulo, discorre-se sobre a definição de política externa, a evolução do campo de APE e como se dá a comparação entre diferentes políticas externas, com o fito de elucidar os aportes teóricos dessa área para a compreensão do objeto de estudo. Nos segundo e terceiro capítulos, são investigados, respectivamente, os contextos doméstico e internacional dos governos Geisel e Lula, a fim de elucidar a estrutura de problemas, desafios e incentivos que as respectivas conjunturas apresentaram a cada governo, incluindo metas e projetos de política externa. O quarto capítulo tem como fito comparar a aproximação brasileira com o Oriente Médio nos períodos destacados, avaliando e salientando as diferenças e semelhanças entre ambos os governos nas dimensões definidas. Por fim, são apresentadas as principais conclusões e resultados da pesquisa.

## **2 - A Análise de Política Externa, a Política Externa Comparada e a PEB**

Canônica e imperfeitamente, desde a Paz de Vestfália, em 1648, que marcou o fim da Guerra dos Trinta Anos na Europa, o mundo é dividido em unidades políticas, os Estados, que se definem a partir da construção de uma identidade diferente daquela presente em outros. Uma vez que nenhum deles é autossuficiente, todos devem, em algum grau, relacionar-se com os demais que compõem o Sistema Internacional. A ausência de uma autoridade central que detenha legitimidade perante todos os atores para impor normas de comportamento, isto é, a anarquia, faz com que cada Estado tenha, em tese, margem de manobra para decidir como agir em relação aos demais. A forma como se dá esse relacionamento é chamada Política Externa. Ao campo de estudos voltado para a compreensão da formulação, implementação e avaliação dessas ações dá-se o nome de Análise de Política Externa.

### **2.1 - Evolução do campo de Análise de Política Externa**

Dentro do campo de Relações Internacionais (RIs), pode-se perceber uma divergência acerca da definição de Política Externa, quem a conduz e quais seus objetos (HILL, 2003; Kaarbo et al, 2013; BREUNING, 2007; KOPSTEIN; LICHBACH, 2005). Como mostrado por Hill (2003) e Kaarbo et al (2013), a falta de consenso está relacionada sobretudo ao final da Guerra Fria, em que há o impulso da globalização, com a internacionalização de diversos acontecimentos. Portanto, há um enfraquecimento da distinção entre o “doméstico” e o “internacional”. Logo, a difusão de teorias antes praticamente restritas ao círculo acadêmico para uma parcela maior de indivíduos fez com que se aumentasse a diversidade de interpretações acerca do tema, o que enriqueceu o debate entre os interessados em resolver a dimensão do campo da Política Externa.

Os trabalhos de Kaarbo et al (2013) e Breuning (2007) são fundamentais por desconstruir o conceito de Política Externa que, segundo eles, por muito tempo dominou o campo da APE, o de que ela seria uma ação do Estado cujo alvo é outro Estado. Para os autores, essa definição não abarca as mudanças ocorridas com o fim da Guerra Fria, em que se fortalecem a interdependência, a globalização e os atores não-estatais na política internacional. Por isso, a definição que parece mais adequada é a de Christopher Hill, para quem a Política Externa é “a soma das relações externas oficiais conduzida por um ator independente (normalmente um Estado) nas relações internacionais” (HILL, 2003, p. 3, tradução nossa). O termo “externa” destaca que as relações devem ser direcionadas a um receptor de fora do Estado. “Oficial” tem o fito de explicitar que apenas agentes com

credenciais de seus países podem realizá-la. Finalmente, “ator independente” engloba a visão de que o Estado não é o único ente no Sistema Internacional capaz de conduzir uma Política Externa.

O subcampo das Relações Internacionais responsável por estudar a Política Externa é conhecido como Análise de Política Externa. De acordo com Tayfur (1994), os estudos de APE, portanto, seriam centrados na investigação e compreensão das ações dos atores no Sistema. Em seu artigo de 1968, *Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?*, James Rosenau, ao tentar delimitar as fronteiras da APE, aponta que os trabalhos sobre Política Externa pareciam ser a mera soma de conceitos da política internacional com os da ciência política (ROSENAU, 1968). Contudo, nenhuma delas separadas ou sobrepostas é capaz de explicar as singularidades da APE, de modo que se pode afirmar que é uma área própria de estudos. Nesse sentido, a disciplina deve ser aberta, comparativa, conceitual, interdisciplinar e multinível (HILL, 2003). Para ele, integração teórica com as demais ciências sociais é um traço distintivo da APE, que a legitima e fortalece. Nas palavras de Rosenau (1968):

Para um campo existir, ele presumidamente deve possuir sua própria disciplina – seu próprio tema de abordagem, seu próprio ponto de vista, e sua própria teoria. Na ausência de um tema de abordagem com coerência interna; de um ponto de vista que estructure o tema de abordagem em maneiras únicas; e de um corpo de proposições teóricas que não pode ter sido derivado de nenhuma outra forma de se estruturar o tema, os pesquisadores não podem nunca saber se estão se engajando em uma iniciativa científica comum. [...] *O fato é que os campos nacional e internacional não englobam todos os fenômenos aos quais o rótulo de “Política Externa” pode estar ligado. Não importa quanto os pontos de vista desses campos sejam abrangentes, alguns fenômenos permanecem inexplicados.* Reflexões acerca da natureza desses fenômenos [a APE], além disso, revelam um tema de abordagem que é internamente coerente, que é distinto nos seus pontos de vista, e que é ao menos capaz de gerar seu próprio corpo teórico (p. 310, grifo e tradução nossa).

Contudo, o estabelecimento da APE como um ramo dentro das RIs não levou a uma maior integração dessas análises nas teorias do campo, de forma que permanece uma forte separação entre os resultados e métodos da APE e as grandes teorias de Relações Internacionais (HUDSON; DAY, 2019). Isso ocorre pela diferença de foco existente entre ambas: enquanto as teorias consolidadas de RI, sobretudo as de vertente realista, enfocam o Estado ou o SI como nível de análise, a APE vai além, incorporando o nível do indivíduo ou de agregados de indivíduos para compreender a Política Externa, pois os Estados são meras abstrações, cujas ações, no fim, repousam nas mãos dos seres humanos responsáveis por realizá-las (BREUNING, 2007). Contudo, dentro das RIs, o primeiro esforço teórico de se explicar a Política Externa teria vindo do que são chamadas as “abordagens tradicionais”: o

idealismo e o realismo, ou seja, ainda dentro das principais correntes clássicas teóricas do campo (TAYFUR, 1994).

Para as abordagens tradicionais, o foco está “na natureza humana e na natureza do Sistema Internacional” (TAYFUR, 1994, p. 118, tradução nossa), ou seja, na abstração de que o Estado se comportaria de forma semelhante aos indivíduos, mas sem colocar a agência humana no centro da análise. O campo idealista preconiza que a Política Externa é uma ferramenta disponível aos Estados para que sejam capazes de interagir pacificamente, construindo um ambiente estável mesmo em um sistema anárquico, com a meta de evitar a ocorrência de conflitos, por meio da criação de mecanismos que fomentem a cooperação, baseada numa visão de que a natureza dos seres humanos é boa (HUDSON; DAY, 2019). A visão da teoria realista é consideravelmente distinta: parte do pressuposto de uma visão hobbesiana da natureza humana, a qual faria com que os Estados, enquanto entes monolíticos, buscassem de forma racional sobressair-se em relação aos demais no ambiente anárquico, utilizando-se de suas Políticas Externas para conquistar poder e segurança no Sistema Internacional (TAYFUR, 1994). Dentro desse escopo, não há importância dada para o ambiente doméstico, pois, sendo monolítico, as ações dos Estados são uníssonas: mesmo que existam divergências, é apenas um ato que emana dele.

As abordagens tradicionais para explicação de APE se enfraqueceram a partir da segunda metade da década de 50 (HILL, 2003; HUDSON; VORE, 1995; TAYFUR, 1994). Surgem estudos mostrando que o Estado não pode ser comparado a um ator unitário e racional, mas que as diferentes dinâmicas internas também influem no comportamento dessas unidades no Sistema Internacional (HUDSON; VORE, 1995). Dentre tais estudos, o de Richard Snyder, Henry Bruck e Burton Sapin, de 1954, intitulado *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, é considerado o fundador da APE, a partir da proposição de que o processo decisório, uma variável interna ao Estado, é fundamental para se compreender as ações no Sistema Internacional (HUDSON; DAY, 2019). Como mostram Kaarbo et al (2013), Hudson e Day (2019) e Breuning (2007), isso foi necessário porque as abordagens tradicionais eram incapazes de fornecer respostas para as questões buscadas na APE, sobretudo o motivo pelo qual Estados semelhantes, em um mesmo contexto internacional, apresentavam respostas diferentes à estrutura do Sistema Internacional.

Nesse sentido, fatores domésticos, como grupos de interesse, coalizões no poder, contexto político e econômico, todos passam a ser de crescente importância para analisar tais

processos (TAYFUR, 1994; HUDSON; VORE, 1995). Kaarbo et al (2013) chegam ao ponto de rejeitar na APE os trabalhos que ignoram alguma das duas dimensões, interna e externa, pois a própria definição da APE envolveria a análise de ambas. Na visão de Breuning (2007) e Beasley e Snarr (2013), também é fundamental para a APE a análise da dimensão subjetiva dos tomadores de decisão, pautadas em como enxergam o mundo e o papel de seu país nele. Essa visão, herdada dos trabalhos de Margaret e Harold Sprout sobre a dimensão psicológica dos indivíduos na política, seria fundamental para explicar mudanças nas políticas externas que são identificadas com líderes ou chanceleres. Portanto, a identificação da APE como campo próprio surge a partir do uso de novos níveis de análise e ferramentas das demais ciências sociais para se compreender as políticas externas de cada Estado. A análise migrou das hipóteses *actor-general*, segundo as quais os Estados seriam atores unitários racionais, para as *actor-specific*, nas quais os Estados são abstrações formadas pela articulação de diversos atores e, portanto, só podem ser estudados de forma multinível e multidisciplinar (HUDSON; VORE, 1995). Esses estudiosos começaram a perceber que, na realidade, as decisões não eram tomadas tão racionalmente como se acreditava. Conclusivamente, a tomada de decisão não é necessariamente racional, mas sim proposital: esses indivíduos agem tendo em mente alcançar algum objetivo, mas, por causa de diversos fatores que dificultam a percepção completa da realidade, não fazem isso por meio de um cálculo totalmente racional de custos e benefícios considerando todas as opções possíveis (TAYFUR, 1994; HUDSON; VORE, 1995).

Na década de 60, nasce a Política Externa Comparada (PEC), por meio da publicação, por James Rosenau, de seu artigo *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, de 1964. A PEC é caracterizada pelo uso da comparação sistemática como método científico, a fim de produzir uma teoria geral verificável, que se dispusesse a explicar variações de Política Externa entre atores independentemente do espaço e do tempo (HUDSON; DAY, 2019). O nascimento da PEC está relacionada com duas tendências, uma histórica e a outra intelectual (ROSENAU, 1968). A primeira é o desmantelamento dos impérios coloniais na África e na Ásia, que deu origem a uma gama de países com histórias e formações sociais parecidas, o que, em tese, facilitaria a coleta de dados para a comparação.

Já a segunda está ligada ao crescimento da comparação enquanto metodologia nas ciências humanas, dentro da perspectiva positivista do behaviorismo. Segundo Rosenau (1968), muitos analistas, preocupados com a compreensão do fenômeno da política externa, começaram a emular o que suas contrapartes nas Ciências Sociais começavam a aplicar cada

vez mais na esfera doméstica do Estado. Dessa forma, uma visão mais positivista e, portanto, quantitativa, passou a ocupar cada vez mais espaço nas análises do período, tornando-se uma distinção da PEC com relação às demais formulações da APE.

De fato, durante a década de 50, existiu um intenso debate dentro das Ciências Sociais sobre qual a melhor metodologia a ser aplicada, opondo os tradicionalistas e os behavioristas (CHILCOTE, 1994). O primeiro grupo, de acordo com Chilcote (1994), teria origem no historicismo da escola filosófica alemã, com Hegel e Marx, e pode ser caracterizado da seguinte forma: subjetividade, com a não-separação entre objeto e cientista; análise normativa e prescritiva; uso de dados qualitativos; preocupação com as especificidades de cada caso; e método não comparativo, com foco nos estudos de caso de cada país. Por sua vez, o segundo grupo representaria valores contrários, cuja origem está no empirismo positivista de David Hume e Augusto Comte: busca pela objetividade, com separação entre objeto e cientista; análise objetiva; uso de dados quantitativos, para construção de bases de dados; busca pela generalização, para encontrar as similitudes entre os diversos casos; e método comparativo, com foco em grandes amostras de países (CHILCOTE, 1994).

A APE, nesse contexto, embora com atraso se comparada às demais áreas, não foi uma exceção ao debate: predominou, na segunda metade da década de 60, a busca por qual modelo se constituiria como “paradigma” dessa área de estudos. Por paradigma, entende-se a visão kuhniana, de que é um determinado modelo consensualmente aceito pela comunidade científica de determinado campo de estudos como aquele que orienta o que se estuda, como se estuda e até onde se estuda determinado fenômeno (CHILCOTE, 1994). Nesse contexto, há o claro domínio de uma visão explicativa sobre as demais, que encontram poucos adeptos e são recusadas por grande parte dos cientistas daquela área. Portanto, os behavioristas acreditavam que seu modelo deveria ser alçado à condição de paradigma da APE, marginalizando a análise historicista, para que a política externa pudesse ser concebida de forma “verdadeiramente científica” (ROSENAU, 1968), com a formação de uma grande teoria unificada, transplantando visões das ciências naturais para as ciências humanas (TAYFUR, 1994).

O que se observou, na realidade, foi que o surgimento da PEC não levou ao estabelecimento do modelo behaviorista como paradigma do campo da APE. O campo estacionou no que se compreende como fase pré-paradigmática, em que diversos modelos convivem e lutam pelo reconhecimento do status de paradigma (CHILCOTE, 1994). Embora não tenha sido elevada ao posto de paradigma, a introdução da PEC dentro da APE foi

fundamental para trazer um modelo positivista para o campo, com importantes discussões sobre coleta de dados, variáveis, tamanho das amostras e generalizações em um campo que, até então, não empregava tais métodos, diversificando e disseminando a APE na comunidade acadêmica. Portanto, a partir da década de 60, passam a conviver dois grandes modelos metodológicos para se analisar a política externa: o modelo tradicionalista e o modelo behaviorista (HUDSON; DAY, 2019).

A aparente consolidação do campo da APE e suas discussões teórico-metodológicas a partir dos anos de 1960 refletiam, de certo modo, o caminho relativamente comum das Ciências Sociais (CHILCOTE, 1994) em sua trajetória rumo à consolidação e disseminação. Contudo, a APE entrou em um período de declínio a partir dos anos 1970, que se aprofundou na década de 1980, colocando em xeque todo o progresso feito nas décadas anteriores por analistas como Rosenau, Snyder, Bruck, Sapin e os Sprout (HUDSON; DAY, 2019). O choque causado pelo declínio foi tão forte que levou um de seus principais teóricos do período, Steve Smith (1986), a observar a existência de questionamentos sobre o status científico da APE, que não teria como receber o rótulo de ciência a menos que conseguisse resolver os problemas apontados na década como desestabilizadores. De acordo com ele:

A APE, então, tem estado na interseção de uma série de questões fundamentalmente problemáticas, cujas implicações estão em todas as áreas de estudo das Relações Internacionais. Isso explica as dificuldades peculiares que assolaram o desenvolvimento da área de pesquisa e está na base da atual quebra de consenso sobre a melhor forma de realizar o estudo da APE. Seria incorreto sugerir que há uma saída fácil desse problema e não é provável que a área de estudos chegue a um consenso sobre como estudar precisamente a política externa, porque o impacto desses fatores tem sido muito forte. Essa síndrome levou alguns a retratar a APE como pseudociência, um diagnóstico ainda mais atraente dadas as grandiosas reivindicações levadas à frente pelos que defendiam que a “ciência normal” [o método behaviorista] fosse levar a uma teoria geral. O manifesto fracasso da realização dessa alegação levou a uma considerável perda de fôlego da disciplina e resultou em uma severa crise de identidade (SMITH, 1986, p. 25, tradução nossa).

Podem ser listados três fatores que ajudam a explicar o enfraquecimento das análises de política externa no período, relacionados ao fracasso do projeto behaviorista de produzir uma grande teoria para o campo (HUDSON; DAY, 2019; SMITH, 1986). A primeira está relacionada com o período da *détente* na Guerra Fria, em que há uma diminuição da ênfase dada nos temas de segurança e, conseqüentemente, no componente militar. As negociações entre Estados Unidos e União Soviética (URSS), o início de aproximação entre as Europas Ocidental e Oriental, as Crises do Petróleo de 1973 e 1979, a Guerra do Vietnã e a ascensão econômica da Alemanha Ocidental e do Japão colocaram no centro do debate internacional questões voltadas às relações econômicas e à crescente interdependência entre os países

(KEYLOR, 2014). A principal questão é que, até então, os trabalhos da PEC baseavam-se sobretudo na quantificação de variáveis de cunho estratégico-militar; a disseminação do componente econômico levou a uma multiplicação considerável do número de variáveis passíveis de escolha, o que aumentou ainda mais a dificuldade de se selecionar e codificar as variáveis necessárias para criar uma grande teoria capaz de abarcar a complexa rede de interações que emergia do período (SMITH, 1986). Portanto, houve o questionamento geral: quais variáveis coletar e de quais dimensões?

O segundo fator é consequência direta do primeiro. O aumento da interdependência levou ao questionamento sobre a centralidade do Estado enquanto único ator capaz de conduzir uma política externa. Mesmo que a APE tenha, desde seu início, questionado a ideia do Estado enquanto ator monolítico racional, mostrando a relevância dos fatores subjetivos e domésticos, continuou vigente a ideia de que eram os indivíduos e fatores domésticos que, através do Estado, conduziam ou influenciavam a condução da política externa. Ou seja, o Estado é visto como uma arena de disputa de interesses, mas ainda é por meio dele que ocorre a interação com o Sistema. Contudo, naquele período, o questionamento foi se atores não-governamentais eram capazes de conduzir sua própria agenda de relações internacionais, colocando em questionando grande parte das crenças da APE. A linha que separava o doméstico do internacional se desfazia cada vez mais para os analistas de política externa. Ficou, então, mais difícil ainda a meta de uma grande teoria unificada, pois não se tinha mais a convicção de que as variáveis deveriam ser coletadas apenas em relação aos Estados (SMITH, 1986). Assim, as variáveis deveriam ser extraídas de quais atores?

Aos problemas do número de variáveis e de onde elas deveriam ser coletadas soma-se a própria capacidade de coletar dados. Como coletar dados para a elaboração de análises com utilidade no presente se os analistas precisavam esperar décadas até que os dados fossem tornados públicos? Como estudar as motivações de indivíduos e organizações quando não se tem certeza sobre o que realmente pensaram? Esses questionamentos foram fundamentais para o enfraquecimento da APE nas décadas de 1970 e 1980, pois as análises eram de períodos passados, em contextos muito diferentes dos observados no presente, diminuindo a capacidade de auxiliar nas tomadas urgentes de decisão, como em crises, comuns na Guerra Fria. Portanto, as contribuições da APE foram entendidas como relevantes para entender o passado, mas politicamente fracas para ajudar os governantes de determinado período a tomar decisões e prever acontecimentos, de forma que foi marginalizada frente a outras teorias de

RI, como o neorealismo, que tinha capacidade de fornecer alguma contribuição sobre o comportamento futuro dos agentes no Sistema Internacional (HUDSON; DAY, 2019).

O fim da Guerra Fria foi fundamental para o ressurgimento da APE como um campo de destaque nas Relações Internacionais. A pacífica dissolução da União Soviética fortaleceu a ideia de que a teoria dominante nas RIs, o neorealismo, era incapaz de explicar uma alteração estrutural tão significativa da forma que ocorreu, pois, ao contrário do que se previa, apenas variáveis estruturais não foram capazes de prever os acontecimentos do fim da década de 1980 (HUDSON; DAY, 2019). Era necessário um maior aprofundamento nas dimensões domésticas e individuais. Nesse contexto, diferentes abordagens teóricas, cuja ênfase recaía sobre questões subjetivas e não apenas sobre capacidades materiais, saíram fortalecidas, sendo a APE uma delas. De acordo com Hudson e Day (2019), a concepção *actor-general*, do Estado enquanto ator unitário e racional, encaixava-se bem no período da Guerra Fria, mas era incapaz de abarcar o processo de globalização e o surgimento de temas sociais e valorativos no topo da agenda internacional. Portanto, as formulações *actor-specific* tinham um ambiente propício para sua reprodução. Segundo eles:

Nossa compreensão intuitiva sobre o colapso [do comunismo] envolve variáveis mais propensas de serem encontradas na APE: as personalidades de Gorbachev, Havel, Walesa; a atividade de grupos transnacionais como a Igreja Luterana e o Movimento Verde; as lutas entre vários grupos políticos domésticos, como os militares, os partidos comunistas, os burocratas; o papel da economia e das necessidades sociais em despertar o desejo de mudança. Com a queda da Cortina de Ferro, a necessidade de uma complementação das visões *actor-specific* às teorias correntes de RI se mostrou gritante (HUDSON; DAY, 2019, p. 31, tradução nossa).

Com isso, o interesse na APE foi renovado, a partir da compreensão de que era uma ferramenta teórica extremamente útil no mundo pós-Guerra Fria. Os três fatores que levaram ao enfraquecimento do campo nas décadas anteriores foram revistos. A principal mudança foi na ambição do pensamento behaviorista de uma grande teoria unificada: o fracasso desse projeto enfraqueceu o modelo positivista e levou ao fortalecimento de um modelo menos ambicioso, muito mais relacionado ao modelo tradicionalista descrito por Chilcote (1994). A busca pela sistematização quantitativa de dados com grande amostra de países foi amplamente substituída pelas “teorias de médio-alcance”, isto é, teorias cujo intuito é estabelecer a comparação entre poucas amostras de países ou entre o mesmo país em diferentes períodos de tempo. Assim, localizam-se entre os estudos de caso e as teorias gerais (HUDSON; VORE, 1995). Dessa forma, esse método propõe um certo grau de generalização, mas levando em conta a especificidade de cada caso, pois as diferenças existentes entre os Estados fazem com que mudanças de qualquer variável não afetem todos de forma homogênea. Dessa forma, a

generalização pode indicar ao analista qual caminho a alteração pode percorrer, mas não pode garantir que todos os resultados serão os mesmos em todos os locais do globo. A evolução do pensamento da Política Externa Comparada reflete, em grande parte, os acontecimentos do próprio campo da APE e, por isso, merece uma análise específica para seus desdobramentos.

## **2.2 - A Política Externa Comparada**

A Política Externa Comparada foi o projeto mais ambicioso da APE. Sua origem é a publicação do artigo *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, de James Rosenau, em 1964. O principal objetivo era conseguir estabelecer, para a APE, uma teoria capaz de explicar variações nas políticas externas dos diferentes Estados independentemente do tempo e do espaço (HUDSON; DAY, 2019). Com isso, os tomadores de decisão teriam uma base teórica a que recorrer nos momentos de dúvida, utilizando-se da teoria para conduzir as ações de seus países no Sistema Internacional. Para os seguidores dessa visão, as abordagens tradicionais de RI eram incapazes de explicar por que Estados semelhantes, em um mesmo contexto internacional, apresentavam respostas diferentes no Sistema Internacional (KAARBO et al, 2013). Para isso, seria necessário uma metodologia positivista, baseada na coleta quantitativa de dados, na separação entre o analista e o objeto, na generalização e na transposição das regras das ciências naturais para as humanas. Apenas assim a APE poderia ganhar status de uma ciência consolidada politicamente relevante (BREUNING, 2007).

Tratava-se, na realidade, de um rompimento com o que era praticado na APE. Para tanto, era necessária uma reformulação nos pressupostos, incorporando métodos “verdadeiramente científicos”, isto é, o positivismo behaviorista, como forma de alçar o campo à categoria de ciência (ROSENAU, 1968). Portanto, a PEC é resultado direto do debate existente na década de 50, nas Ciências Sociais, sobre as bases científicas em que as pesquisas no campo deveriam ocorrer, opondo os tradicionalistas e os behavioristas (HUDSON; DAY, 2019; CHILCOTE, 1994). Na visão dos comparativistas, o foco da APE, até então, em estudos de caso baseado em variáveis qualitativas, fora uma etapa necessária, mas insuficiente para sua consolidação enquanto ciência. Ao dar ênfase às especificidades de cada caso, os estudos de caso não seriam uma metodologia confiável para um grupo de estudiosos cujo objetivo era a elaboração de teorias gerais, em que o foco deve ser voltado principalmente para as similitudes entre os mais variados casos (CHILCOTE, 1994). Conforme o criador da Política Externa Comparada:

Tradicionalmente, as análises dos fenômenos em política externa têm consistido em uma preocupação politicamente orientada com situações particulares enfrentadas por nações específicas. Assim, o caso único, limitado, no tempo, aos atores relevantes e, em escopo, pelo imediatismo de suas repercussões manifestas, tem dominado a literatura por décadas. Tentativas de contrastar dois ou mais casos empíricos são distintas exceções [...] Mesmo os cientistas políticos que, no imediato pós-Guerra, explicitamente buscaram tornar a análise de política externa mais sistemática, ao focar no processo decisório, não se moveram em direção ao comparativismo (ROSENAU, 1968, p. 298, tradução nossa).

O sucesso inicial que a PEC teve no início de sua trajetória na APE, com um grande entusiasmo sobre as possibilidades verdadeiramente científicas do campo, é resultado de dois processos ocorridos durante a segunda metade da década de 1950 e o início dos anos de 1960. O primeiro relacionado com as possibilidades de estudo nas Relações Internacionais e o segundo com a evolução do pensamento behaviorista na Ciência Política. O fato de que a PEC foi fundada e disseminada por uma convergência de fenômenos nessas áreas maiores do conhecimento não é mera coincidência. De acordo com o próprio Rosenau (1968), a Política Externa Comparada oferece uma integração entre as RI e a Ciência Política que não estava presente e, por isso, enfraquecia a afirmação de que a APE seria um campo de estudos:

O fato é que os campos nacional e internacional não englobam todos os fenômenos aos quais o rótulo de “Política Externa” pode estar ligado. Não importa quanto os pontos de vista desses campos sejam abrangentes, alguns fenômenos permanecem inexplicados (ROSENAU, 1968, p. 310, tradução nossa).

O primeiro processo está relacionado com a descolonização afro-asiática ocorrida com o fim da Segunda Guerra Mundial (ROSENAU, 1968). O dismantelamento dos impérios europeus nessas regiões levou ao surgimento de diversos novos Estados no Sistema Internacional, que não tardaram a participar de organizações regionais e internacionais junto dos outros países já existentes. Dessa forma, o número de atores envolvidos no processo de formulação e implementação de política externa se expandiu consideravelmente, aumentando as possibilidades de estudos comparativos, pois, com mais Estados, em tese, seria mais fácil identificar comportamentos recorrentes. A visão era de que, como as novas nações pós-coloniais possuíam formações históricas semelhantes, os estudos comparativos possuíam uma rica base de análise para estudar se esses países se relacionariam com o SI de forma semelhante ou não (ROSENAU, 1968). Portanto, permitia à APE ir além de estudos sobre nações norte-americanas e europeias, aprofundando-se na compreensão de sistemas políticos não-ocidentais, mesmo que as ferramentas de análise utilizadas se encontrassem totalmente dentro do modo ocidental de se conceber a ciência (HUDSON; DAY, 2019).

O segundo fenômeno foi a expansão do método comparativo nas Ciências Sociais, a partir da década de 1950 (ROSENAU, 1968). A partir da expansão do método comparativo

para o estudo da política doméstica na Ciência Política, era natural, na visão de Rosenau, que, em algum momento, essa inovação metodológica fosse emulada na explicação da política externa, o que ocorreu com o advento da Política Externa Comparada. Ela é, portanto, a face externa da Política Comparativa, uma área de estudo baseada em pressupostos behavioristas e positivistas (SMITH, 1986). Conforme indica Chilcote (1994), os comparativistas se mostravam insatisfeitos com o método tradicional de estudos qualitativos que reinava nas Ciências Humanas, produzindo poucas teorias capazes de generalização e, portanto, com forte carência científica. Em seu lugar, deveria ser buscada uma ciência positivista, em que a comparação estivesse no cerne da análise, com o uso de dados qualitativos para comprovação ou não de hipóteses generalizantes obtidas através de observação empírica de uma grande amostra de agentes. A criação, em 1963, de um *Committee on Comparative Politics* dentro do *Social Science Research Council*, uma organização internacionalmente reconhecida como locus de formulação de avanços nas Ciências Sociais, deu um impulso considerável no método comparativo, inspirando, na APE, Rosenau e seus seguidores (ROSENAU, 1968).

Dentro do contexto da Guerra Fria, a proposta de Rosenau e seus seguidores foi bem aceita pelo governo norte-americano e recebeu um financiamento considerável, na casa dos milhões de dólares entre as décadas de 1960 e 1980 (HUDSON; DAY, 2019). A expectativa era de que, a partir do banco de dados que se pretendia criar, os tomadores de decisão poderiam prever como se dariam as ações de outros Estados no Sistema Internacional, sobretudo a União Soviética, permitindo que os norte-americanos se antecipassem. Em um contexto imediatamente após a Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962, em que as duas superpotências estiveram perto da guerra nuclear, as elites políticas estadunidenses viram no projeto comparativista uma possibilidade de compreenderem melhor as ações soviéticas e, assim, estarem preparadas para quaisquer planos desenhados por seus adversários (HUDSON; DAY, 2019). Portanto, houve um forte incentivo para a criação de centros acadêmicos integrados para analisar e codificar os eventos relevantes para a formulação de uma teoria geral, o que levou ao surgimento de diversos projetos, todos com financiamento direto ou indireto do governo dos Estados Unidos, sobretudo o Departamento de Defesa e o de Estado (SMITH, 1986).

Alguns dos projetos e bancos de dados criados no período ainda existem, seja porque os dados ainda estão sendo coletados, seja porque ainda são bases relevantes para outros projetos ou pesquisas. Nesse sentido, Hudson e Day (2019) apontam que os principais projetos elaborados foram: o *Interstate Behavior Analysis (IBA) Project*; o *Dimensions of*

*Nations (DON) Project*; o *Comparative Research on the Events of Nations (CREON) Project* e o *International Simulation (INS) Project*. Dentre as bases de dados, as mais destacadas foram o *World Event/Interaction Survey (WEIS)*, o *Conflict and Peace Data Bank (COPDAB)*, o *CREON*, o *Penn State Event Data Project (PSED)* e o *Behavioral Correlates of War (BCOW)*.

Hudson, inclusive, dá um interessante relato sobre como tais projetos funcionavam, tendo em vista que foi uma das estudantes envolvidas em um dos projetos de coleta de dados da Política Externa Comparada:

De forma geral, o esforço de coleta se dava assim: estudantes (e eu fui uma delas) eram colocados para vasculhar jornais, cronologias e outras fontes para eventos de política externa, que, então, codificariam de acordo com regras presentes em seus manuais de codificação, teriam sua codificação periodicamente checada para atestar a confiabilidade, e, finalmente, colocariam suas codificações em cartões de computador (HUDSON; DAY, 2019, p. 21., tradução nossa).

Por conta de seu projeto de desenvolver uma base teórica capaz de explicar a Política Externa de forma geral, a Política Externa Comparada se mostrou o projeto mais ambicioso já desenvolvido dentro da APE. Com sua visão positivista, seus adeptos prometeram a elevação do campo à consolidação científica, na vanguarda do desenvolvimento das RIs: a teoria geral a que se propuseram alçaria a APE a um outro nível. Contudo, é amplamente reconhecido que o projeto da PEC fracassou fortemente, pois não se chegou nem perto do desenvolvimento de uma teoria geral ou até mesmo de um número mínimo de propostas que indicassem alguma correlação entre as variáveis (KAARBO et al, 2013; TAYFUR, 1994). O próprio declínio da APE como campo de estudo nas décadas de 1970 e 1980 está diretamente ligado a esse fracasso: ao não conseguir cumprir com as expectativas, a queda do maior projeto de estudo de política externa levou à queda do próprio interesse pelo uso das ferramentas utilizadas na análise de política externa como um todo (HUDSON; DAY, 2019). Portanto, se, durante esse período, a APE enfraqueceu-se, a PEC foi praticamente abandonada (SMITH, 1986).

O grandioso projeto da Política Externa Comparada foi sendo abandonado à medida que os estudiosos percebiam que a criação de uma teoria geral era tarefa praticamente impossível (SMITH, 1986). Dentre os motivos, Hudson e Day (2019) citam sobretudo três.

O primeiro está relacionado a uma indefinição entre os próprios adeptos da PEC sobre como conduzir a criação de uma teoria geral. Embora concordassem sobre a necessidade de tal teoria para o campo da APE, não havia consenso acerca do nível de detalhamento presente na teoria. Isso levou a um paradoxo que se mostrou insolúvel e engessou os progressos na

área: como fazer uma teoria geral, aplicável aos países independentemente do tempo e do espaço e ao mesmo tempo empreender uma análise detalhada sobre os determinantes de cada política externa? Houve uma cisão dentro da PEC entre os que defendiam que o estudo comparativo deveria dar ricos detalhes sobre o que de fato determinou cada evento de política externa e os que defendiam que uma teoria abrangente não deveria se prender demais aos mínimos detalhes, mas sim às generalizações necessárias para se fazer uma abstração teórica (HUDSON; DAY, 2019). O problema se mostrava ainda mais difícil se comparado ao modelo “não-científico” dos tradicionalistas, uma vez que as análises baseadas em alto detalhamento pareciam se aproximar da metodologia que, desde cedo, a PEC tentou evitar. Com o aumento da interdependência e a multiplicidade de pautas na agenda internacional, conciliar uma teoria geral sobre a política externa com uma análise sobre os interesses, grupos e valores presentes em cada questão decisória mostrou-se impossível (SMITH, 1986). Havia a necessidade de escolher qual caminho seguir e, ao não se chegar a um consenso, a Política Externa comparada enterrou as chances de seu modelo positivista, quantitativo e científico se tornar o paradigma dentro da APE (SMITH, 1986; CHILCOTE, 1994). Assim, “os métodos da PEC demandam parcimônia na teoria; mas a teoria da PEC demandava detalhamento nos métodos” (HUDSON; DAY, 2019, p. 29, tradução nossa).

O segundo está relacionado à introdução do método das ciências naturais nas ciências humanas. No caso da PEC, isso se deu pelo comprometimento de seus seguidores de que apenas por meio da quantificação de variáveis uma teoria verdadeiramente científica poderia ser encontrada (HUDSON; DAY, 2019). Portanto, a compreensão de um fenômeno tão múltiplo quanto a política externa de um país demanda o recolhimento de uma grande quantidade de dados, para posterior codificação. O principal empecilho é a existência de variáveis não quantificáveis que estão claramente ligadas à forma pela qual uma política externa é concebida e implementada. O próprio campo da APE se propôs, desde sua formação, a estudar dimensões subjetivas dos tomadores de decisão, algo que não pode ser quantificado em modelos matemáticos de aplicação universal. Portanto, criou-se um outro dilema, parecido com o primeiro: ignorar essas variáveis subjetivas e não-quantificáveis seria ir contra as próprias bases de estudo e as propostas da APE e, ao fim, tornariam a teoria final incapaz de explicar de forma suficiente a política externa. Por outro lado, incorporar essa dimensão implicaria estabelecer parâmetros subjetivos para sua quantificação, abandonando a objetividade científica buscada pelo behaviorismo positivista.

Por fim, o último motivo se refere à questão da relevância política buscada pelos adeptos da PEC. A intenção desses teóricos, como mostrado, era que a teoria de política externa fosse útil aos governantes para a previsão de fenômenos na política externa que pudessem ser previstos e facilmente resolvidos, evitando a ocorrência de grandes crises (HUDSON; DAY, 2019). Nesse sentido, uma quantidade considerável de financiamento público foi dado para os centros de pesquisa em política externa comparada, com o objetivo de que as promessas fossem cumpridas e crises com potenciais destrutivos fossem rapidamente contornadas (SMITH, 1986). Mais uma vez, isso criou um dilema entre o que a PEC prometia e o que poderia entregar: a teoria deveria ter como principal meta a criação de uma explicação aplicável para todos os países do globo, independentemente de seu lugar e espaço, conforme a visão do que era a verdadeira ciência para os comparativistas, ou deveria ser orientada para grupos específicos de nações, levando em conta suas particularidades, para auxiliar na resolução de problemas específicos, o que era mais do interesse dos financiadores dos projetos? Ou seja, a escolha era entre fazer ciência ou produzir uma teoria politicamente útil. A falta de consenso sobre o que escolher ampliou ainda mais o fracasso: no fim, não se chegou nem a uma teoria “verdadeiramente científica” e nem a hipóteses que se mostraram úteis na condução da política externa norte-americana durante a Guerra Fria.

Houve, a partir da década de 80, o enfraquecimento do método comparativo na APE por conta da PEC e, tal como a disciplina como um todo, chegou-se a se questionar sobre o futuro dessa metodologia para o estudo das políticas externas (SMITH, 1986). Assim,

O impacto desses fatores levou a um declínio dos estudos comparativos de política externa. Muitos dos analistas behavioristas se deslocaram para o estudo de outros aspectos das Relações Internacionais e, certamente, a taxa de publicação na área de APE declinou substancialmente (SMITH, 1986, p. 20, tradução nossa).

Contudo, não se pode dizer que o uso do método comparativo foi por completo abandonado. Os momentos finais da Guerra Fria levaram a um renovado interesse na utilidade desse método para maior compreensão do fenômeno da política externa, refletindo o ressurgimento da APE como um todo que ocorreu no período (HUDSON; DAY, 2019). A principal diferença está na percepção da impossibilidade de se criar uma grande teoria unificada, como pretendiam Rosenau e seus seguidores no início. Logo, qualquer tentativa de se revitalizar o método comparativo deveria ser mais realista em suas ambições, deslocando-se mais para a compreensão das variáveis que definiam semelhanças e diferenças em grupos parecidos de países, ou a tentativa de achar padrões recorrentes na política externa de um determinado país com o passar do tempo.

Com o objetivo de consertar os equívocos das primeiras gerações de comparativistas, mas sem abrir mão do método comparativo, houve a multiplicação do interesse pelas chamadas “teorias de médio alcance”, que se situam entre os estudos de caso e das propostas de teoria geral (HUDSON; VORE, 1995). Dessa forma, em sua versão mais moderna e utilizada (KAARBO et al, 2013; BEASLEY; SNARR, 2013), esse método propõe um certo grau de generalização acerca dos processos existentes dentro da APE, mas levando em conta: as especificidades de cada caso; a influência dos contexto doméstico e internacional; e a escolha de determinados parâmetros para contraste, de forma que se possibilite um conhecimento comparado que respeite o que há de específico e generalizado em cada um dos casos. Assim, de acordo com Smith (1986), é a melhor ferramenta, dentro das RIs, para se explicar determinados comportamentos de política externa de determinados grupos de países:

Assim, um caminho promissor é o desenvolvimento das teorias comparativas de médio alcance existentes, e isso requer o teste dessas teorias. Isso não levará a uma grande teoria geral, por conta da existência de fatores como o impacto do Sistema Internacional no Estado, a importância das percepções e o efeito das estruturas e processos decisórios que vão diferir de país para país. Mas isso levará a um aprimoramento na habilidade da APE de explicar o comportamento da política externa, de forma muito melhor que qualquer teoria rival (SMITH, 1986, p. 27, tradução nossa).

Após a apresentação do desenvolvimento do campo da APE, faz-se necessário indicar de que forma se desenvolveu o estudo sobre a política externa brasileira. Conforme será mostrado, as principais visões sobre essa temática não incorporam preceitos e condições básicas da APE, limitando-se ainda a uma visão do Estado como um ator unitário, em que o corpo diplomático possui autonomia, isolado das influências domésticas, para formular e implementar diferentes concepções sobre a ação externa brasileira.

### **2.3 - A Política Externa Brasileira (PEB)**

Tradicionalmente, considera-se que bases históricas da Política Externa Brasileira (PEB) são fruto do desenvolvimento do arcabouço diplomático do país ao longo de sua existência enquanto Estado (CERVO; BUENO, 2011). Inicialmente, durante o período imperial (1822-1889), a PEB esteve direcionada para a Europa, pois o país se identificava mais com as monarquias europeias que com seus vizinhos latino-americanos, politicamente organizados em repúblicas (BETHELL, 2009). Como praticamente todo o eixo econômico brasileiro estava articulado na costa atlântica, o país se enxergava como parte do “mundo atlântico”. Portanto, predominou o “europeísmo” na PEB, com o isolamento brasileiro em relação aos acontecimentos hemisféricos. A exceção ao isolamento brasileiro era a Bacia do

Prata, onde o país possuía fortes interesses estratégicos, chegando a lá empreender três guerras no século XIX (BETHELL, 2009). Nesse sentido, o estranhamento era mútuo:

Em dezembro de 1824, Bolívar convidou representantes de todos os povos e governos da América, com exceção dos Estados Unidos, Brasil e Haiti, ao Congresso do Panamá, com a presença da Grã-Bretanha como observadora. Nota-se que o Brasil inicialmente não foi convidado ao Panamá. Bolívar acreditava que não apenas sua língua, história e cultura eram completamente diferentes, mas também sua economia e sociedade tinham base no tráfico negreiro e no escravismo, que eram repudiados e/ou abolidos na maioria das repúblicas hispano-americanas (BETHELL, 2009, p. 294-295).

A inauguração da República foi, nesse sentido, fundamental para dar à PEB seus principais traços distintivos. Assim, o período republicano, principalmente durante a gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) à frente dos assuntos externos do país, foi fundamental para que se cristalizassem características que seriam internacionalmente reconhecidas como distintivas, a partir da americanização da PEB (CERVO; BUENO, 2011). O país teve uma formação territorial única em relação à América do Sul, uma vez que suas fronteiras foram demarcadas pelo consenso e pela arbitragem, não pela guerra ou por disputas (LIMA, 2005). Dessa forma, o Brasil já era um país geopoliticamente “satisfeito” no início do século XX, de modo que pôde pautar sua política externa regional de forma institucionalista e pacífica.

Em âmbito mundial, isso ocorreu a partir da participação brasileira na IIª Conferência da Paz de Haia, em 1907, considerada a entrada do país na política internacional (CARDIM, 2007). O principal tema da Convenção era o Direito da Guerra, em uma tentativa de “humanizar” os conflitos internacionais. O Brasil teve um papel destacado ao defender o princípio de igualdade dos Estados: Ruy Barbosa se opôs à proposta norte-americana de criar um Tribunal Permanente de Arbitragem, pois esta contaria com 17 juízes, sendo 8 escolhidos pelas Grandes Potências de forma permanente (CARDIM, 2007). O Brasil se recusou a aceitar tal tratamento diferenciado baseado apenas no critério do poder, conseguindo, com isso, angariar o apoio das outras nações sul-americanas e bloquear a proposta estadunidense. A partir disso, a política externa brasileira teria sido internacionalmente reconhecida pelos mesmos princípios, que não mudariam mesmo com a troca de governantes no plano interno: “1- resolução pacífica de conflitos; 2- respeito à autodeterminação dos povos; 3- não intervenção nos assuntos internos de outros países; 4- respeito às normas do Direito Internacional; 5- multilateralismo” (SALINAS, 2011, p. 140, tradução nossa).

Para Salinas (2011), a lógica de organização da PEB é baseada no fato de que o Brasil não possui meios materiais suficientes para ser considerado uma Grande Potência. Por isso,

características como as desenvolvidas pela diplomacia brasileira são fundamentais para a ação externa de um país que precisa angariar apoio de outras nações para avançar seus interesses. Nesse sentido, o multilateralismo (5) é fundamental para angariar apoio para uma estrutura mais igualitária no que tange à divisão de riquezas do SI. Assim, para fazer coro frente aos desígnios unilaterais das Grandes Potências, é fundamental obter apoio de um grande número de países, motivo pelo qual se defende a autodeterminação dos povos (2). Entretanto, para que tais Estados possam livremente defender seus pontos de vista, sem o risco de sofrerem retaliações das Potências, é necessária uma defesa do respeito às normas do Direito Internacional (4), a resolução pacífica de conflitos (1) e a não intervenção nos assuntos internos de outros países (3).

Às características gerais da PEB citadas por Salinas (2011), deve ser somada a importância do desenvolvimento econômico para a condução da política externa, com o início da industrialização brasileira. Essa importância está relacionada com o período varguista (1930-1945), caracterizado pela disputa de influência entre estadunidenses e alemães na América Latina. Ambos enxergavam a região como uma excelente fornecedora de matérias-primas e mercado consumidor e, por isso, engajaram-se em uma disputa imperialista para assegurar a área como zona de influência (CORSI, 2007). A “Política da Boa Vizinhança” preconizava uma inserção positiva dos Estados Unidos no continente, legitimada em consenso e amistosidade, tentando diminuir a retórica unilateral e imperialista que o país tinha na América Central (KEYLOR, 2014). Por sua vez, a Alemanha, sob égide nazista, promoveu importantes alterações de política externa, com o fito de se tornar novamente um ator relevante em nível mundial, sobretudo pelo aumento de sua influência econômica no continente latino-americano e político-ideológica nas populações germânicas no Cone Sul (CORSI, 2007). Nesse contexto, um país grande como o Brasil não passou despercebido.

No Brasil, a Revolução de 30, liderada por Getúlio Vargas, alçou um novo grupo ao poder, altamente nacionalista e inclinado para uma modernização, ainda que autoritária, do Brasil. Assim que o contexto de disputa imperialista foi percebido, uma das metas de política externa passou a ser auferir vantagens para o desenvolvimento do país dentro dos limites possíveis (CERVO; BUENO, 2011). A visão era de que a rivalidade entre potências criava um cenário de expansão em direção às nações menores, que seriam incapazes de se defender, a menos que possuíssem autonomia. Nesse contexto, a autonomia significava uma nação forte e unida, tendo a industrialização como principal componente econômico, pois propiciaria os meios necessários para se defender dos interesses imperialistas (CORSI, 2007).

A histórica especialização do país em produtos primários era uma ameaça à defesa nacional, o que deveria ser corrigido, levando à implementação de um amplo processo de industrialização, visando tornar o Brasil menos dependente das condições internacionais, consideravelmente instáveis no período. Portanto, o desenvolvimento econômico foi utilizado como uma forma de assegurar a soberania do país, o que, no plano internacional, refletiu-se em um amplo esforço em criar as condições necessárias para que a industrialização continuasse em marcha, tornando o desenvolvimento industrial sinônimo de “interesse nacional”. Em conclusão, adicionou-se mais um componente ao que é considerado o corolário da PEB: a ação externa do país deveria ser voltada para a manutenção de condições favoráveis ao desenvolvimento econômico brasileiro (SALINAS, 2011).

Em 1945, o Estado brasileiro criou o Instituto Rio Branco, em homenagem ao patrono da diplomacia brasileira, o Barão do Rio Branco. A principal ideia era sistematizar a escolha dos diplomatas do país, criando um corpo coeso que orbitasse em torno dos ideais ensinados no palácio do Itamaraty (CERVO; BUENO, 2011). A característica ímpar do desenvolvimento da ação externa do país foi o relativo baixo interesse do público em geral nos mínimos detalhes da condução da vida internacional. Por isso, foi dada relativa autonomia ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) para conduzir a PEB com base em seus “princípios basilares”. Conseqüentemente, o Itamaraty foi visto como uma instituição à parte do ordenamento político interno e, portanto, livre para implementar uma Política de Estado, ou seja, que não depende das transformações e jogos de poder da política interna, mas sim apenas da interação entre os fatores institucionais da PEB com o Sistema Internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013). Por isso, houve o entendimento da PEB como “Política de Estado”, justamente porque os discursos dos diferentes presidentes e chanceleres permaneciam inalterados por longos períodos de tempo, com conceitos e metas apresentadas como fixas (VIGEVANI et al, 2003). Nesse sentido, predominou por muito tempo a visão de que a PEB é insulada das demais competências governamentais (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Por muito tempo, a visão exposta acima, de que a PEB seria resultado de um processo gradual de desenvolvimento iniciado com a gestão de Rio Branco e mantida relativamente constante, predominou. As variações da PEB seriam apenas ajustes necessários para manter em continuidade a aplicação dos conceitos desenvolvidos historicamente ou desvios pontuais rapidamente corrigidos (SALINAS, 2011). Salinas (2011) chega a, inclusive, denominar a evolução da PEB como uma “rota planejada”, isto é, conscientemente guiada por um projeto elaborado pelo Itamaraty que, para ser realmente implementado, não poderia ser trocado de

acordo com as modificações na política interna, mas precisaria perdurar por períodos maiores de tempo (LIMA, 2005). O Itamaraty seria o *locus* único de formulação e implementação dessa rota planejada: há nessa visão uma clara distinção entre o “doméstico” e o “internacional”, em que a atuação do MRE e apenas dele, passa a se dar a partir do momento em que determinada questão envolve o SI (MILANI; PINHEIRO, 2013). Dessa forma:

Até recentemente, era comum referir-se à PEB como política de Estado relativamente imune a mudanças e ingerências das agendas governamentais, e isso em grande parte devido ao profissionalismo, às capacidades de negociação do Itamaraty e à sua relativa autonomia na definição das agendas da PEB (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 19).

Contudo, a tese de que a PEB segue uma “rota planejada” não se mostra verdadeira. Há dois problemas com essa visão: a de que existiriam conceitos fixos aplicados na PEB, e o de que o Itamaraty é o único *locus* de decisão sobre os rumos da política externa do país.

Em relação à visão dos “conceitos fixos”, os princípios citados são basicamente abstratos, não existindo apenas um modo de os interpretar. Nesse contexto, o comprometimento de diferentes governos com eles está relacionado à instrumentalização de conceitos sem significado único, para avançar preferências pessoais. Muitas vezes, o projeto de PEB de determinado governo é apresentado como uma continuidade da tradição diplomática do país, ou como uma “correção de rumos” ao projeto do governo antecessor, que teria se desviado do que seria a regra da diplomacia brasileira. Essa estratégia tenta criar uma legitimidade para a implementação de uma política externa que, ao fim, representa os interesses ou necessidades dos grupos internos no poder. Logo, é criada “uma flexibilidade discursiva e conceitual, facilitando, de acordo com as mudanças históricas ou conjunturais, o espaço para inserir mecanismos de adaptação a novas realidades ou a uma compreensão de mundo distinta” (VIGEVANI et al, 2003). Com isso, diferentes governos, de diferentes partidos ou sistemas políticos e com diferentes ideologias parecem estar defendendo princípios constantes, com a justificativa de que estão agindo de acordo com a tradição diplomática brasileira, mesmo que as formas de implementação difiram significativamente em cada caso, conforme a visão do governo. Dessa maneira, o que se observa, na realidade, a partir de Rio Branco, não é o desenvolvimento histórico de uma PEB relativamente constante, mas sim a formulação de diversos princípios retóricos utilizados para dar legitimidade a determinadas visões de mundo, permitindo a aplicação de diferentes políticas, de acordo com o grupo dominante em cada momento, indicando mais a “fronteira” de determinada política, isto é, até onde ela pode ir, do que necessariamente seu conteúdo.

Essa divergência na aplicação de um conceito considerado “fixo” na PEB pode ser facilmente demonstrada na questão do “desenvolvimento”. A partir do período varguista, a PEB passou a ser usada claramente como um instrumento para propiciar condições favoráveis ao desenvolvimento econômico brasileiro (CORSI, 2007). Contudo, não houve a delimitação de qual seria o caminho para se viabilizar a industrialização, de forma que diferentes governos a interpretaram de diferentes formas, seguindo alterações domésticas ou internacionais, mesmo que, na retórica, a justificativa do desenvolvimento permanecesse sempre presente. Podem ser percebidos dois modelos diferentes de desenvolvimento na história brasileira, que acabaram por influenciar a política externa do país em diferentes momentos (CERVO, 2003).

O Brasil participou da Segunda Guerra Mundial ao lado dos Aliados, acreditando que, com isso, conseguiria auferir ganhos importantes para manter o processo de industrialização. Internacionalmente, observava-se o início da Guerra Fria. Por se localizar em uma região histórica de influência estadunidense e estar passando por um processo de redemocratização interno, o Brasil alinhou-se automaticamente ao Bloco Ocidental (CERVO; BUENO, 2011; KEYLOR, 2014). Portanto, no governo Dutra, a concepção de desenvolvimento se deu na esperança de que a cumplicidade com os norte-americanos em temas político-estratégicos transbordasse para as questões econômicas. Nessa visão, a aproximação com o *hegemon* do bloco, os EUA, implicaria maior disposição norte-americana sobre a necessidade de financiamento do projeto de industrialização brasileira (CERVO; BUENO, 2011).

O projeto de Dutra não deu certo, de modo que seu sucessor, Getúlio Vargas, tentou imprimir uma mudança de rumos. Houve a tentativa de reedição da “política de barganha” que fora implementada na década de 30, porém em um contexto internacional consideravelmente diferente (HIRST, 1996). Não havia mais um contraponto forte o suficiente para se apresentar como uma alternativa aos norte-americanos, que estavam mais preocupados com a contenção do comunismo na Europa e na Ásia, negligenciando a América Latina a seu papel de exportadora de produtos primários. Essa manutenção do *status quo* econômico era contra os interesses brasileiros, o que levou à percepção de que a estratégia de alinhamento com as Grandes Potências, naquele contexto, não era mais vantajosa (CERVO; BUENO, 2011). Com isso, diferentes setores desenvolveram a visão de que a industrialização brasileira deveria ocorrer de forma mais autônoma, expandindo os contatos do país com outras áreas do mundo. Embora gestada no período Vargas, essa visão teve como seu auge a Política Externa Independente de Quadros e Goulart (1961-1964), que defendiam que o

desenvolvimento econômico do país não viria do “transbordamento” de boas relações com os países centrais, mas sim por meio de uma política externa ativa e engajada (CERVO, 2003b).

Em suma, essas duas visões contrastantes acabaram por criar diferentes paradigmas na relação entre a PEB e o desenvolvimento econômico (CERVO, 2003b). O primeiro preza a associação com as nações centrais como forma ideal de promover o desenvolvimento econômico, pois, a partir da colaboração com as potências, o país seria “recompensado”, conseguindo avançar seus interesses na agenda internacional. O segundo entende que a verdadeira forma de se alcançar a industrialização do país é por meio da autonomia, ou seja, não há ganhos consideráveis na subordinação aos interesses dos países centrais. Portanto, o verdadeiro caminho do “interesse nacional” seria uma reforma das regras econômicas internacionais, para a criação de um sistema mais multilateral e democrático, o que só seria obtido mediante apoio dos demais países do Sistema, justificando a expansão brasileira para as mais diversas áreas do globo (CERVO, 2003b). Em conclusão,

Durante décadas, a ideologia desenvolvimentista fez a unanimidade no Brasil, mas não fez o entendimento político. Dividiram-se dirigentes e intelectuais brasileiros, como também as correntes de opinião pública, em torno do modelo de desenvolvimento a implementar. O desenvolvimento associado às forças externas do capitalismo, de estreitos vínculos políticos, geopolíticos e econômicos com a matriz do sistema, os Estados Unidos, tido por recomendável por Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), Castelo Branco (1964-1967), Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O desenvolvimento autônomo, tocado essencialmente pelas forças da nação, criador de autonomia política e de forte núcleo econômico, tido por recomendável por Getúlio Vargas, João Goulart e Ernesto Geisel (CERVO, 2003b, p. 13).

Com relação ao segundo, é um erro afirmar que a PEB é formulada e implementada apenas no nível do Itamaraty. Campos (2014) e Lima (2005) demonstram como, historicamente, os interesses das elites econômicas e políticas do país foram fundamentais para a formulação da PEB. Até mesmo antes do início do processo de industrialização, as elites cafeicultoras já demandavam que a atuação diplomática do país garantisse um ambiente favorável à exportação do café. O advento da indústria brasileira e, com ela, o surgimento de uma elite industrial nacional influenciou de maneira considerável na formulação de uma política externa brasileira que tentava refletir os interesses desses atores. Assim, por exemplo, o apoio brasileiro ao fim da política colonial europeia durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) não foi pautada apenas pelo princípio de autodeterminação, mas também pelo interesse de que, com o fim das colônias, os produtos primários brasileiros encontrassem um mercado internacional mais justo para competir, sem as distorções que eram causadas pela preferência dada aos produtos agrários das colônias (CAMPOS, 2014).

Nesse sentido, fica claro que o Itamaraty não é uma instância de atuação independente, desvinculada de outras influências e pautada apenas no “interesse nacional”. Dessa forma,

Historicamente, desde a implantação do aparelho de Estado joanino no Rio de Janeiro, em 1808, as agências estatais que formulam e aplicam a política externa do Estado foram alvo da atuação preferencial de agentes do setor primário-exportador da economia brasileira. Essa tendência perdurou ao longo do século XIX e sofreu um rearranjo apenas no século XX. Foi a partir da década de 1930 que os empresários industriais ascenderam na estrutura estatal e mostraram-se interessados sobre a política externa brasileira, demandando políticas cambiais e tarifárias protecionistas, financiamento estrangeiro para a indústria, tecnologias do exterior e outras formas de subsídios ao desenvolvimento das suas atividades (CAMPOS, 2014, p. 132-133).

A influência de setores que, em tese, são voltados para a política “interna” na formulação e implementação da Política Externa Brasileira não se deu apenas no campo da economia. Letícia Pinheiro (2000), ao analisar as diferentes políticas externas durante o Regime Militar (1964-1985), mostra como, nos anos iniciais do domínio militar, o Itamaraty perdeu fortemente sua função de implementador autônomo da política externa. Instâncias como a Escola Superior de Guerra, o Conselho de Segurança Nacional (CSN) e o Serviço Nacional de Informações tiveram papéis fundamentais nas orientações gerais da PEB nos governos de Castello Branco (1964-1967) e Médici (1969-1974), sobretudo em questões relacionadas com a defesa do Brasil. Apenas assim poderiam ser justificadas, por exemplo, as relações de amizade com o regime salazarista em Portugal, entendendo a política colonial de Salazar na África como necessária para manter a segurança da costa brasileira contra movimentos revolucionários marxistas (CERVO; BUENO, 2011). Contudo, isso seria contrária à tese de que, historicamente, o Itamaraty teve a autonomia para implementar uma política externa baseada na autodeterminação dos povos.

O trabalho de Milani e Pinheiro (2013) é, nesse sentido, fundamental, ao mostrar como a PEB não pode ser considerada insulada da política interna. De acordo com os autores, a partir da redemocratização, é incorreto afirmar que persistiu o isolamento ou a autonomia do Itamaraty. O fim da Guerra Fria levou a uma proliferação de pautas sociais, valorativas e econômicas na agenda internacional, de forma que a diplomacia de cada Estado teve que lidar com uma pluralidade de questões que não eram tão abordadas no período do conflito bipolar (VIGEVANI et al, 2003). Nesse sentido, é virtualmente impossível que apenas uma agência pública tenha todos os *expertises* necessários para lidar, individualmente, com questões tão diversas, que envolvem diversos conhecimentos técnicos e específicos. Segundo os autores:

A liberalização do regime político brasileiro nos anos 1980 e a diversificação da pauta de interesses do País em decorrência do fim da Guerra Fria e da intensificação

da globalização também são fatores que contribuíram fortemente a incrementar o interesse pelas ferramentas da APE para pensar a política externa brasileira, já que o aumento da participação de atores sociais nos debates e no processo de formulação da política externa brasileira, bem como o acesso mais democrático às informações sobre a política externa, estimularam os pesquisadores a investigar o papel desses novos atores na política externa (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 50).

Para além disso, o restabelecimento da democracia no país permitiu que diferentes atores, fossem indivíduos ou organizações, apresentassem opiniões divergentes sobre como acreditavam que a PEB deveria ser conduzida, o que minou a ideia de que há um consenso nacional sobre a atuação diplomática, repetidamente apresentado ao longo do século XX para indicar que o Itamaraty seguia apenas os “interesses nacionais” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013; FERREIRA, 2006). Existem até estudos que indicam falta de unidade dentro do próprio corpo diplomático, com uma divisão entre liberais e desenvolvimentistas, que se alternavam na formulação da PEB de acordo com as preferências internas dos grupos ocupando o poder em cada momento, o que também enfraqueceria o argumento de que a política externa foi conduzida por um grupo autônomo e coeso de diplomatas (ALMEIDA, 2004; VIGEVANI et al, 2003; FERREIRA, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CASARÕES, 2011).

Portanto, fica clara a inadequação da visão *actor-general* presente nas análises de política externa brasileira, na qual existe apenas uma instituição, o Itamaraty, que formula e implementa a PEB, sem sofrer influências. Como mostrado, a política externa brasileira sofreu, historicamente, a influência de uma pluralidade de atores, de forma que

Tal pluralidade envolve, além dos muitos atores estatais não tradicionais que desafiam o alegado monopólio do Itamaraty (ministérios e agências federais, entidades subnacionais etc.), inúmeros atores não estatais que podem defender interesses públicos e coletivos (saúde pública, direitos humanos, educação, cultura...), mas também interesses de determinados grupos e setores econômicos e culturais da sociedade brasileira (associações, movimentos sociais, empresas...). Essa pluralidade de atores e interesses decorre do fato de que tanto a ordem internacional como a doméstica, apesar das desigualdades e das diferenças que conformam suas estruturas, deixam em aberto – e de modo nem sempre previsível – vários espaços para a ação política. Posta dessa maneira, a pluralidade acaba por desafiar a nossa capacidade analítica de localizar com precisão o lócus institucional e o agente par excellence da decisão em matéria de política externa. Da pluralidade de atores e agendas da PEB emerge, de fato, uma complexidade crescente do próprio processo decisório (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 18).

Portanto, há a necessidade de incorporar cada vez mais as visões da APE no estudo da política externa brasileira. O aporte que esse campo oferece, com análises que incorporam dimensões domésticas e subjetivas para explicar a política externa, é fundamental para se enriquecer a compreensão da PEB. A partir disso, pode-se “abrir a caixa preta” do Estado brasileiro para um estudo que incorpore a influência de fatores externos e internos para além do Itamaraty na formulação e implementação da Política Externa. Com essa visão

*actor-specific*, pode-se empreender uma análise multinível e multidisciplinar, expandindo o entendimento da PEB para além daquela que historicamente orientou muitos trabalhos, centrada apenas no Itamaraty. No presente trabalho, isso implica compreender de que forma as diferentes variáveis domésticas e internacionais influenciaram na formulação de política externa de Ernesto Geisel (1974-1979) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

### **3 - O governo Geisel: os Contextos Doméstico e Internacional e sua Política Exterior**

Os governos Geisel e Lula representam momentos de predomínio de uma visão desenvolvimentista e universalista da inserção internacional do Brasil. Nessa visão, cujas raízes remontam à Política de Barganha de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1950-1953) e à Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) (SPEKTOR, 2004), a autonomia brasileira está ligada ao desenvolvimento econômico, que poderia ser alcançado mediante a expansão brasileira para diversas áreas do globo, utilizando-se de meios políticos e diplomáticos. Nas palavras de Amado Cervo (2003b, p. 13), estão diretamente relacionados ao modelo que prega o “desenvolvimento autônomo, tocado essencialmente pelas forças da nação, criador de autonomia política e de forte núcleo econômico”.

Contudo, as experiências geiselianas e lulistas encontram-se separadas por praticamente três décadas de diferença. As condições políticas, econômicas e internacionais em que ambos presidiram se diferenciam fortemente em diversos aspectos. Portanto, o objetivo do presente capítulo é apresentar tais condições no governo Geisel (1974-1979) e explicitar de que forma convergiram em uma política externa de forte cunho universalista e quais os atores responsáveis por influenciar as decisões de política externa nesse caso.

#### **3.1 - O governo Geisel: o contexto político e econômico**

O general Ernesto Geisel assumiu a presidência do Brasil em março de 1974, sucedendo Emílio Médici. Seu governo seria marcado por duas dimensões político-econômicas que seriam decisivas durante seus anos no poder: as heranças dos Anos de Chumbo, marcada por intensa repressão a críticas ao governo, e do período de forte crescimento econômico conhecido como Milagre Econômico, em que o país cresceu a taxas de 11% ao ano (NAPOLITANO, 2014; NETTO, 2014).

Contudo, em seu governo, tais condições se apresentaram de forma oposta a de seu antecessor. Geisel precisou lidar, na política, com o início incerto de um processo de distensão lenta, gradual e segura do Regime; na economia, com a reversão do cenário positivo que se viu durante o Milagre. Portanto, o governo Geisel pode ser considerado um importante ponto de inflexão no Regime Militar, com os primeiros passos para a uma conturbada redemocratização, a qual o governo tentou controlar o máximo possível, e o auge e esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

No campo político, o governo de Geisel deve ser compreendido pelo esgotamento do modelo repressivo do Regime Militar coroado nos anos de Medici (VILLA, 2014). Desde o início, o governo se comprometeu com um processo de distensão dos aspectos mais autoritários da ditadura, principalmente depois do recrudescimento da violência estatal no início dos anos 70. Contudo, não se pode falar que a redemocratização, resultado final da distensão, que ocorreu uma década depois, era, desde o início, o objetivo da distensão “lenta, gradual e segura” (NAPOLITANO, 2014). Quando Geisel assumiu, ainda não se tinha uma ideia bem definida do que deveria ocorrer no fim da distensão, mas se tinha noção de que a repressão direta e pesada dos anos anteriores deveria diminuir. A única certeza do presidente, reiterada diversas vezes durante seu mandato, era de que o processo deveria ser inteiramente controlado pelo grupo de militares moderados no poder (VILLA, 2014).

O medo dos *sorbonistas*, nome dado ao grupo “mais intelectual” da ala militar, era duplo. Primeiramente, temia-se que a ampla participação social acelerasse consideravelmente o processo de distensão e que, nesse processo, os militares saíssem enfraquecidos e sem poder político. Segundamente, que a chamada “linha-dura” militar sabotasse o processo, atrasando ainda mais a distensão sob acusações de manutenção do perigo comunista e da necessidade de se manter o estado de controle do AI-5, o que poderia causar uma continuidade da ditadura para além do que os moderados consideravam o necessário (VILLA, 2014). Logo, a descompressão deveria ser controlada com mãos de ferro por Geisel e seus seguidores, que não viam problema algum em ameaçar suspender a “abertura” ou se valer de torturas, desaparecimentos e mortes para controlar os setores populares quando acreditavam que o processo estava fugindo de seu controle (NAPOLITANO, 2014). O principal objetivo era conseguir uma solução que não prejudicasse os militares, mas não havia uma fórmula prévia.

Deve-se salientar que, no início, o processo não previa redemocratização, que só passou a ocorrer a partir de 1978, com intensa pressão popular e a percepção da incapacidade de o regime manter sua base de sustentação nas elites econômicas e políticas do país. De acordo com Spektor (2004, p. 210):

Assim como Gorbatchov o faria anos mais tarde, Geisel falava em uma transição do regime autoritário para uma situação vaga, nunca explicitada. Não se falava de uma transição do autoritarismo para a democracia. A noção de que a liberalização política no Brasil culminaria com um governo civil eleito pelo povo não ocorreu até muito mais tarde.

No terreno econômico, o governo Geisel foi marcado pelo esgotamento do Milagre Econômico e pelo auge do processo de substituição de importações, incorporado no II PND

(HERMANN, 2011a). O Regime Militar, ao ser fundado em 1964, comprometeu-se com um projeto de modernização da economia brasileira e uma melhora substantiva dos indicadores econômicos, que teriam saído do controle durante o governo de João Goulart (HERMANN, 2011b). Havia, portanto, um acordo tácito: o recrudescimento das liberdades políticas e individuais, em troca do avanço de reformas econômicas que ajudariam a melhorar o desempenho econômico brasileiro. Portanto, a própria legitimidade do Regime Militar perante sua base social dependia da manutenção do crescimento econômico (RESENDE, 2014). Assim, “o governo do general Geisel, empossado em 1974, tinha pela frente o desafio de dar continuidade ao crescimento econômico, grande fator de legitimação do regime militar que dirigia o país desde 1964” (LACERDA et al, 2010, p. 189). O Milagre Econômico, momento de grande euforia sobre as perspectivas econômicas do país, conviveu sem problemas com os Anos de Chumbo, quando as repressões, mortes e torturas aumentam exponencialmente.

O período do Milagre Econômico, durante a gestão Médici, foi caracterizado por uma combinação de altas taxas de crescimento, manutenção do patamar inflacionário e um nível de variação pequeno no balanço comercial (HERMANN, 2011b). Com Geisel, a situação foi consideravelmente distinta, como se pode observar na Tabela 1. As taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) tiveram uma queda: a média de crescimento, de 11,43% com Médici, caiu para 6,7% nos anos de Geisel. A inflação acelerou de uma média anual de 17,86% durante o Milagre, para 36,42% no governo seguinte, com um aumento maior que 100% entre elas. Já o déficit no balanço comercial aumentou, indo de um superávit de 7 milhões de dólares em 1973 para um déficit de 1 bilhão de dólares em 1978.

**Tabela 1: indicadores econômicos dos governos Médici (1969-1973) e Geisel (1974-1979)**

<b>Indicador/Ano</b>	<b>Crescimento do PIB (em %)</b>	<b>Inflação anual (em %)</b>	<b>Saldo da Balança Comercial (milhões de US\$)</b>
<b>1969</b>	<b>9,50</b>	<b>19,31</b>	<b>318</b>
<b>1970</b>	<b>10,40</b>	<b>19,26</b>	<b>232</b>
<b>1971</b>	<b>11,34</b>	<b>19,47</b>	<b>-343</b>
<b>1972</b>	<b>11,94</b>	<b>15,72</b>	<b>-241</b>
<b>1973</b>	<b>13,97</b>	<b>15,54</b>	<b>7</b>
<b>1974</b>	<b>8,15</b>	<b>26,90</b>	<b>-4.690</b>
<b>1975</b>	<b>5,17</b>	<b>29,35</b>	<b>-3540</b>

1976	10,26	46,26	-2255
1977	4,93	38,78	97
1978	4,97	40,81	-1024

Fonte: Elaborado com dados de Gazeta do Povo; Wickert (2008) e R7.

O modelo de crescimento do Milagre, baseado no aumento da dívida externa e no aumento das importações de bens de capital, dependia fortemente de boas condições econômicas internacionais para se manter (HERMANN, 2011b). Enquanto o acesso ao capital internacional para financiar o crescimento brasileiro pudesse ser obtido em boas condições e o país tivesse capacidade de importar insumos energéticos, os desequilíbrios internos poderiam ser resolvidos na base do autoritarismo (RESENDE, 2014). Portanto, a economia brasileira era fortemente dependente das importações de petróleo. O problema se deu quando, em consequência do apoio ocidental a Israel na Guerra do Yom Kippur, os países árabes exportadores de petróleo decidiram aumentar o preço do barril, que praticamente quadruplicou de valor em 1974, ano em que Geisel assumiu o poder (HERMANN, 2011a).

Para manter o apoio das elites econômicas e políticas, os militares precisavam manter o crescimento econômico em níveis expressivos, o que implicava importação de grandes quantidades de petróleo. Para manter os níveis de petróleo importado, era necessário cada vez mais dinheiro, devido ao encarecimento. Como o país não tinha os dólares necessários para continuar importando a mesma quantidade de petróleo, a saída era conseguir empréstimos, o que faria a dívida externa explodir. Diante do cenário adverso, Geisel precisou escolher “entre os dois desafios de sua política econômica: estabilizar a economia ou ‘dar prioridade à continuidade do crescimento’” (NETTO, 2014, p. 261). A saída conjuntural se relacionava à percepção de que, para superar o contexto internacional adverso, o país precisaria promover um ajuste externo (NETTO, 2014). Basicamente, esse rumo de ação envolveria permitir uma possível recessão, com o fito de permitir maior estabilidade em sacrifício da demanda interna. O principal problema com essa opção era que, na realidade, ela ia contra o compromisso tácito assumido entre a elite militar e civil de manutenção do crescimento econômico (LACERDA et al, 2010). A política econômica do regime militar conviveu bem com a piora das condições de vida das classes menos abastadas; atacar diretamente os interesses das elites civis era o problema. A rusga com os militares linha dura era outro problema a ser seriamente considerado: o declínio dos indicadores econômicos levaria ao enfraquecimento dos

*sorbonistas*, o que poderia fazer com que a extrema-direita militar se sentisse mais fortalecida para atrasar o projeto da distensão.

Hermann resume bem o argumento de por que a saída conjuntural foi abandonada:

Em 1974, grande parte desses investimentos estava incompleta, ou tinha sido recentemente concluída. Uma forte desaceleração econômica naquele momento implicaria riscos e custos elevados para as empresas investidoras, bem como para os bancos envolvidos no financiamento dos novos empreendimentos. Havia, portanto, uma forte demanda empresarial pela continuidade do crescimento. Por razões políticas, o atendimento dessa demanda interessava ao governo Geisel [...] (HERMANN, 2011a, p. 81).

A saída estrutural, por sua vez, apresentava um projeto muito mais ambicioso e politicamente agradável para as elites civis. Tratava-se, para Lacerda et al (2010), de uma tentativa de superar o próprio subdesenvolvimento, alçando o país a um novo patamar tecnológico, diminuindo a dependência da importação de petróleo e bens de capital e aumentando a participação brasileira no comércio internacional, com base na visão de que a situação econômica adversa não era passageira, mas permanente. Portanto, previa uma alteração da estrutura de oferta da economia, completando a substituição de importações e tentando manter, forçosamente, um crescimento econômico positivo em um período de contexto internacional desfavorável, para que o apoio das elites civis não se esvaísse em um momento crítico de aumento das contestações populares (VILLA, 2014; NETTO, 2014). O II Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado em dezembro de 1974, logo após o choque eleitoral, foi a materialização da opção estrutural. Para o governo, após os anos do Milagre Econômico, estava finalmente na hora de alçar o Brasil a uma nova posição econômica, sem a dependência externa evidente após o Choque de 1973 (LACERDA et al, 2010).

O II PND foi, portanto, um ambicioso projeto, que previa investimentos maciços, sobretudo por parte do Estado, em diversos setores considerados gargalos da economia brasileira (NETTO, 2014). A partir disso, a restrição externa causada pela alta dependência de insumos e bens de capital vindos do exterior se esgotaria. Contudo, no curto prazo, foi necessário ampliar ainda mais a importação de tais bens para que os investimentos florescessem, como se viu no exponencial aumento dos gastos com importações a partir do governo Geisel apresentado na Tabela 1. Não só estavam mais caras as principais mercadorias importadas pelo país, como a demanda havia aumentado em razão dos investimentos suscitados pelo programa (HERMANN, 2011a). Isso levava à questão do financiamento: como conseguir arcar com os altos custos necessários para um programa que prometia “superar a fronteira do subdesenvolvimento”?

Paradoxalmente, se o Primeiro Choque do Petróleo causou os problemas que levaram à elaboração do II PND, também forneceu a solução encontrada para o problema do financiamento, a partir dos petrodólares. A elevação do preço do barril impulsionou substancialmente as exportações das nações petrolíferas, de forma que a nova receita obtida foi reinvestida nas principais economias desenvolvidas do mundo (KEYLOR, 2014). O aumento da liquidez internacional levou a uma queda na taxa de juros internacional, propiciando uma abundância de capital, disponível para ser aplicada nas economias do mundo em desenvolvimento que apresentavam altas taxas de crescimento, como o Brasil. Assim, tal como no período do Milagre, a implementação dos investimentos do II PND se deu por meio de uma explosão da dívida externa brasileira, com a crença de que a existência de baixas taxas flutuantes de juros não seria alterada (NETTO, 2014).

Como se pode depreender pela Tabela 2, a Dívida Externa Bruta mais que duplicou durante os anos de Geisel, indicando que o projeto de manutenção do crescimento econômico brasileiro se deu a partir de forte endividamento externo.

**Tabela 2: Dívida Externa Bruta (DEB) do Brasil (1969-1978)**

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<b>DEB (em US\$ bilhão)</b>	4,63	6,24	8,28	11,46	14,85	20,03	25,11	32,14	37,95	52,18
<b>DEB (em %)</b>		34	32	38	29	35	25	28	18	37

**Fonte: Elaborado com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**

Para Hermann (2011a), no fim, os objetivos principais do programa foram obtidos: houve manutenção do crescimento econômico e, no longo prazo, diminuição da importação de insumos, completando o processo de substituição de importações no Brasil. Contudo, não se pode deixar de notar o legado relativamente negativo no curto prazo, visto que ele é responsável não só pelo aumento da dívida externa no período, mas também pela piora de alguns indicadores macroeconômicos analisados. Portanto, no que concerne apenas aos anos de Geisel, o II PND foi fundamental para dar fôlego à legitimidade da ditadura frente às elites civis, possibilitando a manutenção do acordo tácito do binômio “segurança-desenvolvimento” (NAPOLITANO, 2014).

### 3.2 - O governo Geisel: o contexto internacional

A compreensão apenas do contexto doméstico é insuficiente para se compreender a política externa do Pragmatismo Responsável de Geisel. O contexto externo também representa um aspecto primordial para se entender os estímulos e respostas do país na arena internacional. Afinal de contas, o Brasil é parte de um Sistema Internacional de Estados-nações e, portanto, precisa desenvolver formas de se relacionar com os demais componentes de tal sistema. Portanto, faz-se imperiosa uma análise dos principais desafios e oportunidades gerados no contexto internacional durante o período. Apenas assim se pode compreender quais dimensões o país tentou alterar ou consolidar por via de sua política externa no governo Geisel.

O Primeiro Choque do Petróleo ocorreu em 1973, como resultado da Guerra do Yom Kippur, travada entre os Estados árabes e Israel. Esse conflito, por sua vez, está relacionado com a Guerra dos Seis Dias, ocorrida em 1967, em que, Israel, em apenas 6 dias, impôs uma derrota humilhante aos países árabes, anexando territórios de seus principais vizinhos. Para Israel, a vitória deu uma crescente sensação de segurança. Entretanto, crescia também o desejo árabe de um ataque surpresa. Anwar al-Sadat, presidente egípcio, planejava uma guerra para reaver seus territórios (AKBARZADEH; BAXTER, 2018). Dessa forma, em outubro de 1973, no feriado judaico do *Yom Kippur*, tropas egípcias e sírias, com o objetivo de reaver seus territórios, engajaram-se em uma ofensiva. A principal estratégia era que, caso a reconquista das terras perdidas falhasse, os árabes forçariam uma negociação por conta de outra crise gerada por outra guerra (GELVIN, 2014).

No conflito, os países árabes, grandes exportadores de petróleo, acusaram as principais nações ocidentais de apoiarem Israel: os Estados Unidos ajudaram ativamente Israel com suporte aéreo, para impedir qualquer chance de vitória de Estados clientes de Moscou, desequilibrando a guerra em favor dos israelenses (GELVIN, 2014). Para os países árabes, a partir de 1973, ficou claro o “relacionamento especial” entre Washington e Tel-Aviv, com a participação direta do líder ocidental no conflito. Se os norte-americanos não eram mais parceiros políticos confiáveis para a questão, outra estratégia para forçar negociações teria que ser tomada. A instância usada foi a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), formada majoritariamente por países hostis ao Estado de Israel: pela primeira vez, o petróleo era usado como arma geopolítica (AKBARZADEH; BAXTER, 2018). Nesse aspecto, a OPEP, liderada pela Arábia Saudita, erigiu um embargo aos Estados Unidos, à Holanda,

Portugal, Rodésia e África do Sul, sob acusações de que tais países fomentavam o imperialismo (PINHEIRO, 2013). Havia o risco de o Brasil ser incluído na lista, devido à relação de amizade entre o Regime Militar e Portugal salazarista. Assim, diminuindo a quantidade produzida por cada país-membro, o preço do barril de petróleo subiu consideravelmente: “o preço médio do barril saltou de US\$2,48 em 1972 para US\$3,29 em 1973 e para US\$11,58 em 1974” (HERMANN, 2011a, p. 76). Com isso, o Primeiro Choque do Petróleo causou uma crise global de abastecimento de energia, sendo o Brasil um dos principais afetados, o que obrigou o país a pensar em maneiras de continuar importando grandes quantidades de petróleo para manter o crescimento econômico.

Paradoxalmente, além de criar dificuldades globais para a obtenção de insumos energéticos, que se tornaram muito mais caros, o Primeiro Choque também ofereceu uma alternativa para a manutenção do crescimento econômico em países em desenvolvimento. A chave para o entendimento desse fenômeno está nos chamados “petrodólares”: assim foram chamados os capitais gerados pelo exponencial aumento na receita de exportações dos países árabes a partir do aumento do preço do barril de petróleo. A disponibilidade desse capital aumentou consideravelmente a liquidez no mercado financeiro internacional, diminuindo a taxa de juros, o que foi benéfico para as nações em desenvolvimento. Nesse sentido,

O ingresso de capital estrangeiro nesses países promoveu forte expansão dos recursos à disposição dos bancos locais, estimulando seu “apetite” por investimentos de maior risco, já que, naquele período, a regulamentação financeira impunha “tetos” às taxas de juros das operações domésticas. Assim, os petrodólares acabaram financiando os déficits em conta corrente de países endividados, como o Brasil (HERMANN, 2011a, p.77).

O uso de uma *commodity* como arma política se insere numa lógica maior que predominou na década de 70: a união do Terceiro Mundo para avançar seus interesses no Sistema Internacional (KEYLOR, 2014). Em comum, existia a percepção de que estavam estruturalmente impedidas de chegar no mesmo patamar socioeconômico que as nações desenvolvidas por uma série de motivos. Essa visão interessava ao Brasil, em franco processo de industrialização, de forma que a aproximação de países em desenvolvimento para a criação de um sistema econômico que os beneficiasse de forma permanente foi um fator importantíssimo ocorrido no contexto internacional do governo Geisel.

A década de 70 foi propícia para o fortalecimento das demandas de tal grupo devido ao ambiente de coexistência pacífica e *détente* que ocorreu entre os Estados Unidos e a União Soviética: o arrefecimento das tensões entre as duas superpotências permitiu uma maior

distensão do conflito Leste x Oeste, deslocando cada vez mais a problemática internacional para a questão Norte x Sul (GILMAN, 2015). Nesse sentido, os temas econômicos passaram a dominar a agenda internacional, em detrimento dos temas militares e estratégicos. É nesse contexto que nasce um dos maiores esforços dos países do Terceiro Mundo para uma reformulação do sistema econômico internacional, tornando-o mais “justo”: a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Apenas por meio de uma revisão da economia internacional, transformando-a em um sistema multilateral verdadeiramente democrático, as nações em desenvolvimento conseguiriam encontrar um caminho rumo ao desenvolvimento pleno. O principal objetivo da NOEI era, nos termos de Gilman, criar uma

governança da economia global para redirecionar aos países em desenvolvimento uma parte maior dos benefícios da integração transnacional - completando, assim, o processo geopolítico de descolonização e criando uma ordem global democrática de Estados verdadeiramente soberanos (GILMAN, 2015, p. 1, tradução nossa).

O principal fórum utilizado para avançar a NOEI foi as Nações Unidas, principalmente por meio da Assembleia Geral (AGNU). Como, na AGNU, cada país tem direito a um voto, não existindo veto, teve importância ímpar a aproximação entre o Terceiro Mundo, para formar posições coerentes e coesas contra os interesses das nações centrais (KEYLOR, 2014). A união das nações menos desenvolvidas era uma forma de mostrar que a maior parte dos integrantes do Sistema Internacional estavam mobilizados em prol de uma mudança no funcionamento das regras multilaterais (GILMAN, 2015). Era necessário que as nações menos desenvolvidas se apoiassem em diversos temas, chegando ao ponto de mudar posicionamentos historicamente consagrados em nome do apoio terceiro-mundista, como o apoio à descolonização de diversas áreas periféricas, visto que os novos países poderiam ser úteis para se juntar à causa das reformas na ordem internacional (PINHEIRO, 2013).

Como dito, durante a década de 70, em prol da aproximação entre as nações do Terceiro Mundo, o apoio à descolonização passou a ser visto como fundamental, pois, em um ambiente como a AGNU, a entrada de mais países vindo de áreas pós-coloniais significava um possível voto a mais na tentativa de promover mudanças rumo à democratização do Sistema Internacional. No caso brasileiro, foi de importância ímpar a luta pela descolonização da África portuguesa que ocorreu durante as décadas de 60 e 70, sobretudo porque o regime português, comandado pelo ditador Salazar, era um tradicional aliado do Regime Militar.

Os movimentos de independência nas colônias africanas de Portugal nasceram no início da década de 60 (SCHMIDT, 2013). Com forte inspiração marxista, as lideranças dos movimentos pregavam a independência de Portugal por meio da luta armada, visto que o

regime salazarista se mostrava contrário à sua autodeterminação (KEYLOR, 2014). Para Schmidt (2013), a recusa está relacionada ao nível de desenvolvimento presente em Portugal: como uma das nações menos desenvolvidas da Europa, as elites portuguesas sabiam que, ao permitir a independência das colônias, perderiam a grande influência que tinham nessas regiões, sobretudo por não possuir a mesma influência econômica e política que outros países europeus que possuíam colônias, como Grã-Bretanha e França.

A orientação marxista dos principais grupos lutando pela independência não passou despercebida no contexto da Guerra Fria (KEYLOR, 2014). O governo português se encarregou de uma ampla campanha de propaganda que visava retratar os conflitos com as colônias africanas como uma disputa típica nos moldes do conflito bipolar, conseguindo, com isso, ajuda dos principais governos ocidentais do mundo (SCHMIDT, 2013). O fato de que União Soviética, Cuba e China passaram a ter influência direta nos conflitos só fez aumentar a percepção de que o que ocorria na África portuguesa não era apenas um conflito pela independência, mas pela vitória do socialismo (KEYLOR, 2014). Essa tática foi fundamental para explicar o apoio dado aos portugueses por parte de grande parte dos países ocidentais, entre eles o Brasil, que se preocupava que uma possível vitória desses grupos poderia ameaçar a segurança brasileira, fortalecendo grupos de esquerda (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

A guerra portuguesa na África continuou até a década de 70, com amplo apoio dos países ocidentais. Contudo, em 1974, o fardo dos conflitos se tornou muito pesado: a economia portuguesa passava por grandes dificuldades e havia descontentamento popular com o grande número de jovens enviados para combater nas colônias (SCHMIDT, 2013). Foi nesse contexto que se deu a Revolução dos Cravos, que instituiu o fim do regime salazarista e a dissolução do império português, contando com um amplo apoio popular (KEYLOR, 2014). A partir dela, foi garantida a independência de todas as possessões ultramarinas portuguesas, que se tornaram Estados-nações soberanos. A principal questão, contudo, era que os novos países, com destaque para Angola e Moçambique, eram liderados por governos marxistas. Portanto, mesmo com a retirada de Portugal da equação, a existência de regimes de influência socialista na África continuava a ser uma questão de segurança importante dentro do contexto da Guerra Fria (KEYLOR, 2014).

Com relação ao contexto regional, pode-se observar uma multiplicação dos regimes ditatoriais de direita na América do Sul na década de 70. Os norte-americanos estavam preocupados, naquele momento, por conta da Revolução Cubana, em evitar, a todo custo,

criação de “novas Cubas” no continente (KEYLOR, 2014). Primeiramente, isso foi feito por meio de ações reformistas, como a Aliança para o Progresso, pensada como uma forma de melhorar as condições socioeconômicas na região por meio de programas modernizantes, que previam reformas na distribuição de terra e riquezas (KEYLOR, 1996). Contudo, posteriormente, a meta de combater o comunismo no continente passou a se dar de outra forma: pela solidariedade com movimentos contrarrevolucionários simpáticos aos ideais estadunidenses (KEYLOR, 1996). Com isso, houve o objetivo de treinar e armar segmentos militares dos países latino-americanos para o combate de governos que “ultrapassassem a linha” do que era considerado aceitável para Washington. A partir da década de 70, com o governo Nixon, o orquestramento de golpes de Estado para derrubar quaisquer governos de inclinação progressista se disseminou fortemente na região: Chile e Uruguai, em 1973, e a Argentina, em 1976, sofreram golpes militares, alçando ao poder a extrema-direita (KEYLOR, 2014).

Assim, existia, na região, um entorno de países governados por militares (KEYLOR, 2014). Entretanto, o que inicialmente poderia ser visto como um ambiente regional estável graças ao compartilhamento de ideais sobre segurança e anticomunismo entre as lideranças militares logo se mostrou um fator de isolamento na região, devido ao extremo nacionalismo que permeava as mentes dos militares no poder. Por isso, Argentina e Brasil se tornaram grandes rivais na busca pela liderança na América do Sul, com ampla frieza no relacionamento bilateral, divergências multilaterais e acusações de desenvolvimento de programas nucleares (CERVO; BUENO, 2011). Nesse sentido, houve uma forte busca pela hegemonia regional entre os dois países, impedindo maiores aproximações regionais e com troca de acusações mútuas sobre projetos de imperialismo, expansão e interferência nos assuntos de outros Estados. Assim, quando Geisel assumiu o país, Chile e Uruguai haviam acabado de sofrer golpes e, ainda em seu mandato, a Argentina sofreu o segundo golpe em 10 anos, iniciando um momento de forte rivalidade entre as duas nações, que impediu qualquer aproximação ou iniciativa regional de florescer, chegando até mesmo a atrapalhar projetos entre o Brasil e outros países, como o Paraguai (CERVO; BUENO, 2011). Em conclusão, o clima de rivalidade regional entre os regimes militares de Brasil e Argentina foi um fator internacional importante para explicar as decisões de política externa tomadas pelo governo Geisel.

A segunda tendência a tomar conta dos países da região na década de 70 é consequência direta da primeira (KEYLOR, 1996). A ajuda direta dos Estados Unidos nos

golpes militares durante o período foi justificada sob a necessidade de contenção do comunismo, antes que a influência soviética presente em Cuba se espalhasse pelo continente. Todavia, com o tempo, isso acabou por gerar o efeito contrário: o enfraquecimento de laços econômicos e políticos com os países latino-americanos (KEYLOR, 2014). Embora ideologicamente próximos dos norte-americanos, os novos grupos militares no poder tinha uma mentalidade nacionalista e modernizante, colocando em marcha planos econômicos autoritários para modernizar as indústrias de seus países, o que teve como resultado a diversificação da produção e, com ela, a necessidade de se obter novos parceiros.

Conforme dito, o período da *détente* diminuiu a ênfase nos temas estratégico-militares na agenda internacional, deslocando as questões econômicas Norte-Sul para uma posição de destaque. Nesse sentido, o enfraquecimento das chances de um novo país sob influência soviética surgir na região permitiu aos países latino-americanos elaborarem políticas externas mais assertivas e voltadas para o que entendiam como seus “interesses nacionais” (KEYLOR, 1996). O resultado foi a aproximação da política externa de alguns países com o Terceiro Mundo, com os regimes militares mais preocupados com a criação da NOEI do que com o combate ao perigo vermelho. William Keylor deixa claro que

O declínio da insurgência regional, em meio à *détente* soviético-americana em nível global, permitiu aos países latino-americanos uma liberdade muito maior para perseguir seus próprios interesses nacionais sem se preocupar com as preocupações tradicionais de segurança dos Estados Unidos (KEYLOR, 1996, p. 403, tradução nossa).

### **3.3 - O governo Geisel: o Pragmatismo Responsável**

Compreendidos os contextos internos e externos em que o governo Geisel se encontrava, pode-se agora compreender melhor a política externa avançada pelo presidente e seu chanceler, Azeredo da Silveira. Entrava em cena o Pragmatismo Ecumênico e Responsável. Nesse contexto, implícito no conceito de “pragmatismo”, estava a escolha por postulados e práticas mais ligadas a uma *Realpolitik*, com uma ampla visão realista, de que o único interesse a guiar a ação externa do Brasil deveria ser o chamado “interesse nacional” (SPEKTOR, 2004). Assim, “o cenário global não comportava a existência de amigos, mas simplesmente de aliados. Não se deveria dar importância às ideologias, mas sim aos mercados” (MIYAMOTO, 2013, p. 13).

Digno de nota é a adição do termo “responsável” na formulação de tal política, inserido para mostrar que, embora pragmática, não estava livre de considerações morais e

éticas; e o termo “ecumênico” é usado no sentido de “universal”, visto que o país buscava ampliar sua ação em áreas em que a atenção não fora, até então, prioritária (SPEKTOR, 2004). De acordo com Pinheiro (2013), o uso do adjetivo “responsável” se relaciona com a certeza de Silveira e Geisel de que a nova política externa sofreria críticas. Sendo assim, ao afirmar que o país agiria “sempre na moldura do ético”, Silveira empregava um recurso para amenizar as preocupações dos setores mais conservadores da sociedade frente a uma nova política externa mais independente.

Logo, a Política Externa se daria “livre de amarras ideológicas”, liberando o país para agir nos fóruns internacionais conforme fosse de seu interesse, não havendo espaço para amigos, apenas aliados (MIYAMOTO, 2013). O Pragmatismo Responsável foi, portanto, o período de “auge” de uma tentativa de uma política externa independente, ou seja, "uma expressão da tentativa brasileira de ganhar maior espaço de manobra em um sistema dominado pelas grandes potências” (SPEKTOR, 2004, p. 195). Conforme Pinheiro (2013) e Spektor (2004), portanto, o principal mérito dessa política não foi a alteração de alguns posicionamentos brasileiros, visto que, desde Costa e Silva (1967), pode-se perceber uma política externa mais voltada para o Terceiro Mundo. Foi, antes, fazer da mudança de posicionamentos e da atuação independente um projeto coerente e consciente, com linhas de atuação definidas e uma alteração em praticamente todas as instâncias possíveis.

A concepção mais geral do Pragmatismo Responsável não nasceu apenas a partir do momento da posse de Geisel, mas sim, é resultado das experiências e da forma como o presidente e Silveira enxergavam o mundo. Tal consideração é importante, na medida em que Pinheiro (2000) afirma que os dois foram os maiores patrocinadores e responsáveis pela formulação do Pragmatismo Responsável. Antes de se tornar presidente, Geisel foi, de 1969 até 1973, presidente da Petrobras, estatal brasileira de importância ímpar no setor energético do país e internacionalmente conhecida. Dessa forma, Ernesto Geisel, durante seus 4 anos de presidência na empresa, aprendeu importantes lições sobre o mercado petrolífero e sobre a geopolítica que envolve a *commodity* (PINHEIRO, 2013).

A grande prova do envolvimento de Geisel com a geopolítica em termos realistas veio em 1971, quando o regime iraquiano de Saddam Hussein, naquele ano, estatizou as companhias petrolíferas do país. Assim, a *Iraq Petroleum Company*, de forte ligação com as empresas privadas petrolíferas dos Estados Unidos e do Reino Unido, estava agora nas mãos do governo baathista, considerado extremamente revisionista por parte dos governos

ocidentais (SANTANA, 2006; FARES, 2007). Por conta disso, as grandes companhias do mercado internacional patrocinaram um embargo contra a importação do petróleo da nova companhia estatal iraquiana, a fim de que Hussein mudasse de ideia sobre a estatização. Geisel, ciente da importância que seu cargo implicava, decide não aderir ao boicote internacional contra o Iraque, continuando a importar deste país grande parte do petróleo consumido no país, por considerar que era do interesse maior do Brasil que o fornecimento não fosse interrompido (SANTANA, 2006).

Assim, pode-se perceber o pragmatismo que daria a nota de sua futura Política Externa antes mesmo de ser presidente, colocando aquilo que via como o “interesse nacional” acima de “considerações ideológicas”. Mesmo que Spektor (2004, p. 196) se refira ao pragmatismo dos governos anteriores ao afirmar que “hoje, sabe-se que muito do pensamento estratégico associado à política externa do governo Geisel precedeu a posse [...]”, pode-se concluir que a afirmação também vale para a própria experiência pessoal da vida pré-presidência. Futuramente, quando o mundo estivesse receoso quanto aos prejuízos causados pelo embargo petrolífero árabe, a decisão brasileira de continuar comprando o petróleo iraquiano, a contragosto do que desejavam as grandes empresas em 1971, não seria esquecida por Saddam Hussein, transformando o Brasil em privilegiado parceiro comercial, principalmente quando do Segundo Choque do Petróleo, em 1979 (SANTANA, 2006).

Spektor (2004) também mostra como a formação e atuação de Azeredo da Silveira antes de assumir o posto de Ministro das Relações Exteriores influenciou sua visão de mundo para formular o Pragmatismo Responsável. Nesse contexto, o aspecto pragmático de sua política externa está relacionado aos anos que passou servindo como embaixador do Brasil na Argentina que, como já dito, teve um conturbado relacionamento com o Brasil durante os anos do Regime Militar (CERVO; BUENO, 2011). O principal motivo de discórdia entre as duas nações sul-americanas era o desejo brasileiro em utilizar águas internacionais para construir uma usina hidrelétrica em conjunto com o Paraguai (SPEKTOR, 2004).

Não havia um consenso sobre qual posição o Brasil deveria tomar: havia os que defendiam um comportamento mais acomodador com os argentinos, temerosos de que uma coalizão contra o Brasil se formasse com a liderança da Argentina. Já outros, como Silveira, acreditavam que os argentinos não possuíam mais uma capacidade tão grande de mobilização: caso o Brasil tivesse ousadia e agisse pensando apenas no seu interesse, o país conseguiria aumentar seu poder regional. Com isso, Silveira defendia que o Brasil se tornasse mais

próximo dos demais países na região, impedindo qualquer chance de uma mobilização argentina contra o país. Dessa forma:

Muito da estratégia de Silveira para a Argentina era informado pela compreensão de que Brasília teria como deslocar Buenos Aires como o principal elo de Assunção, La Paz e Montevideú. Tal mudança incluiria a oferta de crédito para a realização de obras de infra-estrutura e cooperação tecnológica (como com a Bolívia); a revisão de acordos tidos como desequilibrados pelos mais fracos (por exemplo, a revisão legal feita no governo Geisel sobre a administração da Lagoa Mirim com o Uruguai); a retificação de fatos considerados como injustiças históricas pelos menores (por exemplo, a devolução ao Paraguai, por Geisel, dos troféus de guerra obtidos pelo Brasil ao fim da guerra do século XIX); e a quebra do equilíbrio de poder sul-americano, a favor do Brasil (como indicado na justificativa brasileira para a proposta de um Tratado de Cooperação Amazônica) (SPEKTOR, 2004, p. 209).

Silveira, nesse aspecto, tinha uma visão de mundo consideravelmente similar à de Geisel (PINHEIRO, 2013). Ambos compartilhavam uma visão crítica acerca da estrutura do Sistema Internacional, demandando uma posição mais crítica e independente do Brasil. Essa sincronia de pensamentos fez com que

Durante o governo Geisel, o presidente e o ministro das relações exteriores se constituíssem o *locus principal* na elaboração da política externa. Assim, decisões que colidiam com os posicionamentos militares tradicionais, ou melhor, com as premissas da Doutrina de Segurança Nacional, eram possíveis graças à visão inovadora de Geisel e Azeredo da Silveira sobre a política internacional do Brasil, e com a força e autonomia dessa parceria com relação a outros atores dentro da arena decisória (PINHEIRO, 2013, p. 103, tradução nossa).

A explicitação das experiências de Silveira e Geisel antes de ocuparem seus respectivos cargos a partir de 1974 é fundamental dentro da visão da Análise de Política Externa. Como mostrado, essa compreensão teórica enxerga a subjetividade presente nos responsáveis pela formulação da política externa como um fator fundamental para se explicar as decisões tomadas. Na visão de Breuning (2007), a dimensão subjetiva dos tomadores de decisão, pautadas em como enxergam o mundo e o papel de seu país nele, é fundamental para se entender políticas externas que são altamente identificadas com líderes ou chanceleres.

O contexto político interno do Brasil durante o governo Geisel teve influência na questão do Pragmatismo Responsável (SPEKTOR, 2004). O campo da política externa foi utilizado como um “laboratório” para alguns testes que o governo queria fazer dentro da chamada “distensão”, devido ao suposto baixo interesse do público geral pela temática, permitindo maior autonomia para as ações governamentais. Nesse contexto, Spektor (2004) indica três dimensões nas quais o contexto político interno e a política externa se influenciaram. Primeiramente, Geisel utilizou suas viagens internacionais como uma forma de abrandar a censura à imprensa, permitindo o envio de repórteres para colher depoimentos do

presidente. A partir desse movimento, o governo tentava compreender como uma imprensa mais livre se comportaria, principalmente porque a política externa funcionava com um campo menos polêmico.

Segundamente, o Pragmatismo Responsável moderou as críticas sofridas pelo regime por parte das esquerdas. Dessa forma, o conservadorismo da distensão era parcialmente compensado por uma política externa engajada e ativa. Nesse sentido, a aproximação com o Terceiro Mundo, as divergências com os Estados Unidos, o posicionamento nacionalista em diversas temáticas e o estabelecimento de laços com regimes de orientação marxista era uma forma de moderar as críticas de setores mais críticos do espectro político, evitando que o regime fosse visto como um fantoche dos EUA. Com isso, “Geisel conseguiu angariar apoios de todo o espectro ideológico, inclusive de setores da esquerda nacionalista que se encontravam excluídos do processo político formal” (SPEKTOR, 2004, p. 213).

Por fim, o aspecto mais importante do relacionamento entre o Pragmatismo Responsável e a política interna foi o controle da linha-dura militar, que estava insatisfeita com a possibilidade da distensão (SPEKTOR, 2004). O traço de uma política independente era prontamente denunciado pelos mais radicais como antiamericana, portanto, antiocidental e, logo, antipatriótica (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Geisel sabia, portanto, que uma política externa que fosse orientada apenas pelos interesses, desconsiderando a ideologia, sofreria muitas críticas das alas militares mais radicais e, portanto, fez questão de concentrar em si e em Silveira as principais questões de formulação do Pragmatismo Responsável. Nesse sentido, o CSN, até então entidade importante no processo decisório, sofreu uma diminuição de sua capacidade de influência:

Na realidade, parece que o CSN era raramente convocado para discussões plenárias durante o Governo Geisel, uma vez que o presidente deliberadamente diminuiu sua importância como um locus do processo decisório [...] Além disso, de acordo com algumas fontes, existiram várias decisões tomadas por Geisel que não foram submetidas a nenhuma consulta prévia com o CSN (PINHEIRO, 2013, p. 95, tradução nossa).

A nota divulgada por Sylvio Frota, ministro do Exército e um dos principais militares da linha-dura (VILLA, 2014), após sua demissão, em 1977, deixa claro os incômodos que esse grupo via nas decisões de política externa tomadas por Silveira e Geisel:

A deformação e o abandono dos objetivos da Revolução tornaram-se patentes. Tenho, portanto, a obrigação moral de apresentar ao Exército, a gama de acontecimentos que, ocorridos em diversos setores, levaram-me a esta convicção. Não fazê-lo seria trair minha crença, meus princípios e o meu juramento à pátria. Sem obediência cronológica, passo a citá-los:

O estabelecimento de relações com a República Popular da China que defende, precisamente, valores antagônicos aos nossos, feito sob imposições, a rigor, desabonadoras para a nossa soberania, constituiu o primeiro passo na escalada socialista que pretende dominar o país.

O voto de abstenção, quanto ao ingresso de Cuba, na Organização dos Estados Americanos, que esconde, na omissão, a simpatia a um país comunista, exportador de subversão.

O reconhecimento precipitado do Governo comunista de Angola, só explicável pela ânsia ideológica de prestigiá-lo.

O voto anti-sionista de caráter discriminatório, menos favorável ao Brasil do que às áreas de influência soviética (JORNAL DO BRASIL, 1977, p. 4).

No campo econômico, a influência do contexto interno também foi considerável. Os “dias difíceis” da economia internacional que Geisel cita em seu discurso de 1975 são aqueles relacionados com o Primeiro Choque do Petróleo. De fato, foram dias difíceis<sup>1</sup>. Durante a década de 70, o país importava cerca de 80% do petróleo que consumia; se, até o Primeiro Choque do Petróleo, 15% da renda das exportações financiava a compra da *commodity*, dois anos depois, o número era de 40% (SANTOS; UZIEL, 2015). No primeiro ano da administração Geisel, o Brasil era o sétimo maior consumidor de petróleo do mundo e ocupava o primeiro lugar, se considerados apenas os países em desenvolvimento. Embora a Petrobras fosse importante, sua produção era de apenas 1/5 do necessário para o país. Ainda que a velocidade de produção crescesse ao longo dos anos, ainda era menor do que o crescimento verificado no consumo de derivados do petróleo, o que era insuficiente, principalmente em uma época em que o Brasil vinha de taxas de elevação do PIB de 10% a.a. (FARES, 2007; SANTOS, 2003). Nesse cenário, o anúncio do aumento dos preços do barril ameaçava diretamente a estabilidade da economia brasileira (HERMANN, 2011a).

Conforme dito, por conta do compromisso tácito de legitimação do Regime Militar frente às elites civis, era imperioso que o regime mantivesse os bons índices de desempenho econômico (LACERDA et al, 2010). Por isso mesmo, a escolha pelo ajuste estrutural, por meio do II PND. Contudo, o II PND, por sua característica estrutural, era um programa de longo prazo, cujos principais resultados apareciam somente com o passar dos anos, após a presidência de Geisel. Portanto, no curto prazo, contar com a substituição de importação desses bens e insumos não era viável e, com a necessidade de se evitar uma recessão, a atitude tomada, em termos de política externa, pelo governo brasileiro, foi de aumentar a importação de petróleo e de bens de capital, financiando-a com os petrodólares.

---

<sup>1</sup> Os dados que seguem podem ser encontrados nas obras de Santos e Uziel (2015); Fares (2007); e Santos (2003).

Naquele período, o Brasil era fortemente dependente do petróleo vindo dos países árabes, notadamente Iraque e Arábia Saudita (SANTANA, 2006; FARES, 2007). Por isso, a solução encontrada por Geisel para manter a importação do petróleo a curto prazo e, conseqüentemente, sustentar o crescimento econômico, foi se aproximar das nações árabes. Contudo, os países árabes se encontravam mais fortes após o Primeiro Choque do Petróleo, por conta do poder político, gerado pela instrumentalização da OPEP contra os países desenvolvidos, e econômico, graças ao aumento considerável de receitas com o aumento do preço do barril. Assim, estavam em condição de fazer maiores exigências para a continuidade do fornecimento da *commodity* a países em desenvolvimento como o Brasil, sendo a principal delas o abandono da equidistância brasileira em relação à causa palestina (PINHEIRO, 2013). Como mostrado por Spektor (2004), Silveira mais uma vez se colocou contrário a posicionamentos consagrados que já não mais atendiam aos interesses do Brasil:

Para ele [Azeredo da Silveira], normas, acordos, tratados e convenções internacionais eram importantes, mas apenas na medida em que agregassem valor à direção geral do interesse nacional. [...] Elas regulam o interesse nacional, não o constituem (SPEKTOR, 2004, p. 209).

O Primeiro Choque do Petróleo pareceu confirmar a visão pessimista que a administração Geisel possuía da situação da economia internacional. A própria elaboração do II PND partia de um diagnóstico de que a crise internacional não era passageira (LACERDA et al, 2010), mas resultado de uma estrutura econômica internacional que atuava contra os interesses das nações em desenvolvimento. Nesse período, o Brasil foi um ativo líder dessas nações, reivindicando, nas Nações Unidas, uma economia internacional mais igualitária, focada na disseminação do progresso científico, na estabilização do preço das *commodities* e em condições de alavancar o desenvolvimento econômico do Sul global (GILMAN, 2015). Para conseguir avançar essas pautas na AGNU, era fundamental que o Brasil se aproximasse mais das nações de Terceiro Mundo, principalmente porque os interesses desses países menos desenvolvidos coincidia com os brasileiros no que tange à reformulação do comércio internacional. De acordo com Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 229-230),

Ao tornar ostensiva nossa debilidade na área energética - produzíamos apenas 28% do petróleo utilizado - e nossa impossibilidade de acesso às engrenagens dos centros decisórios do sistema financeiro internacional - que elevou os juros da dívida externa -, a crise fez com que os estrategistas percebessem não só que ainda era grande a distância que separava o Brasil dos países ricos, como também que a insistência no bilateralismo diplomático conduziria a um inevitável isolamento internacional. Urgia, portanto, substituir o individualismo típico do período Médici por uma aproximação com o Terceiro Mundo.

Nesse aspecto, o Pragmatismo Responsável produziu inovações consideráveis, sobretudo pela lógica de que a ideologia não deveria ser o fator mais importante na política externa. Entre as principais ações de aproximação com os países do Terceiro Mundo, no período, estão o estabelecimento de relações diplomáticas com a China comunista; a aproximação com os países socialistas do Leste Europeu; o reconhecimento dos governos marxistas recém-independentes da África portuguesa; o abandono da equidistância no conflito árabe-israelense, em favor da causa palestina; e o desgaste no relacionamento com os Estados Unidos. O principal motivo por trás dessas ações estava na necessidade de o país assegurar boas condições para seu desenvolvimento econômico, utilizando-se da união terceiro-mundista como uma forma de fortalecer o Sul global.

O reconhecimento dos regimes marxistas em Angola e Moçambique, depois das guerras de libertação contra Portugal, foi um movimento ousado da diplomacia brasileira no contexto do Pragmatismo Responsável. O estabelecimento de relações com a China comunista e a aproximação com os países socialistas europeus podiam ser explicados pela necessidade de incrementar os contatos comerciais e penetrar em mercados até então inexplorados, dentro da forte tônica universalista dessa política. Porém, com relação aos regimes comunistas na África, a questão era mais delicada, pois, até então, o forte apoio dado ao regime salazarista em Portugal era justificado pela necessidade de proteger a costa brasileira de movimentos subversivos do outro lado do Atlântico (CERVO; BUENO, 2011). Era uma política que não englobava apenas aspectos econômicos, mas também considerações de natureza estratégico-militar, sendo um ponto em que os militares, sobretudo os da linha-dura, tinham grande interesse. Excessivamente preocupados com a penetração da “ameaça vermelha”, é natural que esses setores fossem contra a política africana pregada por Geisel, como mostra a nota de Frota. Contudo, em mais um movimento que demonstra seu caráter centralizador, o presidente fez questão de enfraquecer o CSN, tomando para si a responsabilidade sobre o reconhecimento de tais regimes (SPEKTOR, 2004). Nesse sentido, o reconhecimento foi um elemento inovador e eivado de pragmatismo, uma vez que alterou o cálculo de segurança do país, que se permitiu apoiar regimes socialistas, entendendo que seria melhor se acomodar com eles a estabelecer relações de inimizade. Então,

A nova política africana do Brasil representava, assim, uma ruptura com o passado. Pois, apesar de o governo anterior ter se voltado para a África, sua atuação orientara-se para objetivos de ordem estritamente econômico-comerciais; suas alianças na área permaneceram atreladas ao figurino das fronteiras ideológicas. É verdade que o interesse econômico continuava a permear as relações [...]. Porém, o aspecto político era o que tinha mais relevo nesse novo contexto, sobretudo se se

levar em conta que o Estado angolano nascia sob o signo do socialismo de inspiração marxista-leninista e da incondicional aliança com Cuba e União Soviética. Daí a importância da guinada promovida pela diplomacia brasileira (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 232).

As relações com a Argentina passaram por um declínio a partir do início do Regime Militar (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Nas questões regionais, também, a questão da segurança era primordialmente importante, na medida em que os vizinhos do país temiam o discurso de *Brasil Potência*, com uma política externa ativa que pudesse levar a um imperialismo. Nesse contexto, a influência militar nas decisões era grande, pois

A despeito da secundarização das instâncias militares brasileiras no processo decisório da política externa, fruto da obsolescência da tese das fronteiras ideológicas, o fato é que no tocante à América Latina suas posições ainda eram consideradas válidas. [...] a preocupação com a segurança das fronteiras e com o equilíbrio político-militar no continente constitui a própria razão de ser da instituição militar (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 235-236).

A principal acusação era de que o Brasil tinha desejos imperialistas na região, com uma política externa agressiva de interferência em outros Estados vizinhos, para consolidar-se como uma potência na área. Segundo Spektor (2004), a principal preocupação argentina era a construção da usina hidrelétrica de Itaipu, construída em consórcio com o Paraguai. A atuação de Silveira, como visto, foi importante para levar o projeto à frente, insistindo na incapacidade de mobilização argentina enquanto era embaixador em Buenos Aires (SPEKTOR, 2004), de modo que, no início de 1973, Brasil e Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). A junta militar que assumiu a Argentina em 1976 considerou o projeto inadmissível, sendo uma clara violação do equilíbrio de poder no continente, de modo que concluiu, também com o Paraguai, o projeto Corpus, como uma forma de inviabilizar Itaipu e impedir a satelitização paraguaia (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). A partir disso, os dois países começaram uma série de atritos que levou a um distanciamento considerável, uma vez que ambos eram governados por regimes militares fortemente nacionalistas e, portanto, avessos à ideia de ver seu maior rival regional estabelecendo um projeto de poder. Nas questões regionais, em que as considerações militares e ideológicas possuem grande importância, pode-se dizer que o Pragmatismo Responsável conviveu com uma maior influência dos setores militares na formulação de política externa.

O período da presidência de Geisel foi marcado por fortes divergências com os Estados Unidos. Isso pode ser compreendido pelo “fosso que se abria entre a política externa pragmática e responsável brasileira e os postulados essenciais da política internacional norte-americana”, pois os conflitos tendiam “a ampliar-se na mesma proporção em que se

diversificavam os interesses econômicos e aumentava a margem de independência política do Brasil no sistema internacional” (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 233). Tal afastamento marca mais uma inovação causada pelo Pragmatismo Responsável. Por muito tempo, os norte-americanos foram inseridos numa categoria de “relacionamento especial” na política externa brasileira. Todavia, como Keylor (1996) indica, a década de 70 apresenta uma alteração dessa lógica, conforme indicado, já que “o nacionalismo dos militares brasileiros, ao buscar patamares mais elevados de desenvolvimento e independência, tendia a deslocar o padrão de relacionamento entre Brasil e Estados Unidos para bases mais realistas e competitivas” (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 229).

Em termos econômicos, o forte crescimento gerado no Milagre Econômico e os investimentos em exportação feitos com o II PND atuaram no sentido de diversificar a pauta de exportação brasileira. Hermann (2011a) demonstra que, a partir do governo Geisel, a configuração das exportações brasileiras se alterou, incorporando cada vez mais produtos manufaturados, sobretudo material bélico. Assim, as exportações passaram a penetrar cada vez mais o mercado internacional, buscando países até então secundários, diversificando o comércio do país. Os números deixam clara a importância cada vez maior dos países do Segundo e do Terceiro Mundo, e até mesmo de outros mercados de países desenvolvidos, como o Japão, em detrimento dos norte-americanos:

Entre 1969 e 1974, o peso dos Estados Unidos na pauta de exportações brasileiras declinou (de 26,4% a 21,9%), assim como o da Europa (de 46,2% a 37,4%). Em tendência oposta, o Japão cresceu de 4,6% a 7,8% e as exportações para o Terceiro Mundo e o mundo socialista foram elevadas de 21,5% a 30,3% (a África, por exemplo, passou de 1,05% a 5,24%) (SPEKTOR, 2004, p. 199).

O distanciamento não foi, contudo, apenas econômico, mas também se manifestou na política (GONÇALVES, MIYAMOTO, 1993). O Pragmatismo Responsável, com sua assertividade característica em favor de uma aproximação com países do Terceiro Mundo a despeito de seus regimes ideológicos, colocou a política externa brasileira em choque com os desejos dos norte-americanos. No caso africano, governos marxistas reconhecidos pelo Brasil encontravam-se em conflito armado com grupos apoiados pelos norte-americanos, o que indica a divergência de ambos no tratamento às ex-colônias portuguesas. No Oriente Médio, o posicionamento claramente mais alinhado com os países árabes foi criticado fortemente pelo governo estadunidense, pois um posicionamento a favor da autodeterminação palestina era feito em detrimento do Estado de Israel, maior aliado dos Estados Unidos naquela região.

A tônica soberanista foi um outro problema que gerou atritos entre o Brasil e os EUA, devido à recusa brasileira em discutir temas considerados sensíveis para o Regime Militar, destacando-se, nesse aspecto, a questão dos direitos humanos. Para os militares brasileiros, essa discussão era incômoda por motivos óbvios, mas o entendimento era de que esse era um assunto interno do Brasil, que não aceitaria interferências estrangeiras. Como a repressão a elementos potencialmente subversivos era um dos pressupostos do Golpe de 1964, era importante deixar claro que o país não abriria mão de sua política de segurança interna, principalmente porque isso significaria dar força aos grupos que defendiam a aceleração no processo de distensão (NAPOLITANO, 2014; GONÇALVES, MIYAMOTO, 1993).

O problema desse posicionamento foi que o presidente Jimmy Carter, eleito em 1976, fez do respeito aos direitos humanos a principal tônica de sua política externa (KEYLOR, 2014). O objetivo dessa nova política era enfraquecer a URSS, denunciando as violações que os soviéticos cometeriam em seu país e nos satélites europeus. Contudo, para tornar legítima essa preocupação, Carter teve que estender seu discurso para abarcar todos os tipos de regime, ou seja, independentemente da ideologia, sob pena, no caso dos regimes autoritários, de não conseguirem mais acesso a financiamento internacional ou ajuda militar norte-americana (KEYLOR, 2014). O caso brasileiro foi exatamente esse: o Senado dos EUA condicionou a manutenção da cooperação militar entre os dois países a um parecer favorável sobre o respeito aos direitos humanos no país (CERVO; BUENO, 2011). Considerando esse ato uma afronta à soberania brasileira, Geisel realizou um ato, em grande parte simbólico, mas que é considerado por Gonçalves e Miyamoto (1993) como a materialização das divergências entre os países: a denúncia unilateral do acordo militar de 1952. O ato foi simbólico porque a indústria bélica brasileira, fomentada no governo Geisel, já conseguia atender grande parte da necessidade dos militares brasileiros, mas não deixa de ser necessário analisar como esse gesto sinalizou as divergências entre os países. Geisel foi contundente:

Quando assinamos o acordo não havia nenhuma cláusula que fizesse sua execução depender da aprovação do Senado americano relativamente à situação interna do Brasil. Da mesma forma, o Brasil nunca se arrogou o direito de examinar a situação interna dos Estados Unidos, com o problema dos negros, dos porto-riquenhos, dos índios etc (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 350 apud VILLA, 2014, p. 179).

Grande parte da pressão norte-americana sobre o governo brasileiro não foi causada por uma legítima preocupação com os direitos humanos. A preocupação era essencialmente geopolítica, relacionada a outro ato ousado da política externa de Geisel, nascida da

necessidade de diversificar as fontes energéticas do país após o Primeiro Choque do Petróleo: o acordo de cooperação nuclear firmado com a Alemanha Ocidental.

O acordo teutobrasileiro não era o primeiro em matéria de cooperação nuclear assinado pelo Brasil. Antes, um acordo similar fora assinado com os EUA, prevendo a construção de Angra I por uma empresa norte-americana (BRANDÃO, 2008). O principal problema, na visão brasileira, era de que o funcionamento da usina dependeria integralmente de urânio enriquecido pelos norte-americanos, aumentando a dependência em relação a outro país. Contudo, o Primeiro Choque do Petróleo deixou claro para o país os prejuízos de ser altamente dependente do mercado internacional para a obtenção de insumos energéticos. Nesse sentido, um dos principais objetivos do II PND foi dotar o país de independência energética, o que levou ao desejo de conseguir autonomia no campo da produção de energia nuclear. Portanto, a manutenção do acordo de dependência nuclear aos EUA não atendia mais ao “interesse nacional”, o que, dentro da lógica do Pragmatismo Responsável, significava a reversão para uma política que atendesse o desejo da independência, mesmo que isso se desse em detrimento das relações com os norte-americanos. A Alemanha Ocidental atendeu ao “chamado” brasileiro. O acordo, firmado em 1975, previa que a empresa alemã Kraftwerk Union forneceria ao Brasil transferência integral de tecnologia atômica, ou seja, com o tempo, o país teria domínio de todo o ciclo nuclear (SOUZA, 2008). O comunicado à imprensa escrito por Geisel logo após a assinatura do acordo deixa clara a visão do presidente:

O acordo e o protocolo complementar que acabam de ser assinados em Bonn são de grande importância para o desenvolvimento tecnológico e industrial do Brasil. Eles nos dão a possibilidade de, em futuro próximo, utilizar a energia nuclear nas suas múltiplas aplicações de natureza pacífica, em larga escala e em condições econômicas e, assim, influirão, decisivamente, para o progresso nacional que todos desejamos (MRE, 1975, p. 4).

Os norte-americanos fizeram enorme pressão contra o acordo. Na visão de Souza (2008), as preocupações estadunidenses eram de duas categorias: econômicas e estratégicas. No primeiro caso, o temor era que a Alemanha Ocidental se expandisse para mercados até então dominados pelos Estados Unidos, sobretudo em um ramo altamente lucrativo e dominado por poucas empresas. No segundo, era a veemente acusação de que Brasil e Alemanha estariam colaborando para a proliferação nuclear, pois, ao garantir o acesso brasileiro ao domínio de material nuclear, os alemães estariam permitindo que um país que não-membro do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) tivesse possibilidade de desenvolver uma bomba atômica. Mesmo que o Brasil reiteradas vezes afirmasse os propósitos pacíficos do programa, isso não foi suficiente para impedir a pressão

norte-americana, uma vez que a Índia, outro país que não assinou o TNP e, em tese, tinha um programa nuclear “pacífico”, fez testes nucleares um ano antes do acordo teutobrasileiro (SOUZA, 2008). A intensa rivalidade com a Argentina só aumentou o temor internacional de que as duas maiores nações da América do Sul poderiam entrar numa espiral que levasse a uma corrida nuclear. Contudo, mesmo com esses temores e a intensa pressão norte-americana, o acordo foi assinado, mostrando, pelo menos na teoria, o caminho independente que o Brasil desejava seguir com o Pragmatismo Responsável.

Em suma, o mandato geiseliano foi marcado por uma conjuntura político-econômica instável. O “acordo” feito entre as elites brasileiras e os militares, em 1964, da supressão das liberdades civis em troca de um crescimento modernizante da economia foi fortemente abalado pelo Primeiro Choque do Petróleo. Os militares da ala moderada perceberam que o Regime Militar brasileiro estava fragilizado e que, nesse contexto, era melhor iniciar uma série de reformas que permitissem uma gradual distensão política, conservando o poder e o controle na mão desses militares, antes que as esquerdas ou a linha-dura ganhasse proeminência. No campo econômico, a forma de manter esse controle foi o II PND, um ousado plano de reforma estrutural, cujo objetivo era completar o processo de substituição de importações no Brasil, para diminuir a dependência do país dos mercados estrangeiros.

A política externa implementada no período, o Pragmatismo Responsável, sofreu grande influência dessas conjunturas domésticas. Para Geisel e Silveira, os principais responsáveis pelo PER, a crise brasileira exemplificava um fenômeno mais amplo: uma crise internacional que demonstrava os limites da estrutura econômica internacional. Nela, as nações periféricas eram impedidas de alcançar o pleno desenvolvimento, o que cristalizava a estrutura mundial de poder a favor das nações desenvolvidas. A fim de resolver esse entrave, era necessária uma reforma da economia internacional, o que só seria obtido mediante a união das nações em desenvolvimento. Portanto, aproximar o Brasil desses Estados, em questões econômicas e políticas que poderiam resultar na criação da NOEI, foi fundamental para o governo Geisel. Isso significava uma aproximação do país com outros cujos regimes eram totalmente diferentes, em termos ideológicos, do Brasil, o que foi feito mediante a instrumentalização do “interesse nacional” com o fito de indicar que a ação externa brasileira não deveria ser pautada por outras considerações que não aquelas que atendiam aos interesses dos principais atores envolvidos no processo de formulação do PER: Geisel; Silveira; a ala militar moderada; defensores do desenvolvimentismo; diplomatas autonomistas; e setores empresariais interessados na expansão econômica do Brasil para novos mercados.

Portanto, a política de aproximação com os países do Terceiro Mundo observada durante com Geisel foi resultado de uma conjuntura de crise interna e a percepção de um Sistema Internacional hostil aos interesses dos principais responsáveis pela política externa. Contudo, o governo Lula, fortemente marcado pela mesma política de aproximação com o Terceiro Mundo, deu-se em bases completamente distintas: um momento de estabilidade política, otimismo econômico e uma visão confiante de que o Sistema Internacional podia atender aos “interesses nacionais” caso o Brasil possuísse ousadia e iniciativa.

#### **4 - O governo Lula: os Contextos Doméstico e Internacional e sua Política Exterior**

A chegada de Lula ao poder, em 2003, simbolizou a chegada da esquerda brasileira ao poder após o fim do Regime Militar. Inicialmente, houve forte incerteza sobre os rumos políticos, econômicos e diplomáticos que guiariam o país com a eleição do antigo operário ao cargo de presidente do Brasil. Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente em 2002, após concorrer nas eleições presidenciais em 1989, 1994 e 1998. Lula se destacou como líder político nos momentos finais do Regime Militar, ao liderar uma série de greves e, na década de 80, fundar o Partido dos Trabalhadores (FAUSTO, 2015). Inicialmente, o PT era um partido de esquerda, comprometido com o controle político e econômico dos aparelhos do Estado nas mãos dos trabalhadores, isto é, a implementação do socialismo. Contudo, a trajetória do Partido até a eleição de Lula foi de forte alteração de suas premissas, abandonando posicionamentos considerados radicais, em favor do pragmatismo e da aliança com outros partidos. Por isso, como postula Giambiagi (2011), a ascensão de Lula pode ser caracterizada como uma “ruptura da ruptura”: seu governo gravitou de uma postura mais radical até um forte pragmatismo a partir da posse, algo que se refletiu, em certo grau, na política externa (JAKOBSEN, 2016). Portanto, o objetivo do presente capítulo é apresentar as condições políticas, econômicas e internacionais no governo Lula (2003-2010) e explicitar de que forma convergiram em uma política externa de forte cunho universalista e quais os atores responsáveis por influenciar nas decisões de política externa nesse caso.

##### **4.1 - O governo Lula: o contexto político e econômico**

A conjuntura econômica e política do governo Lula deve ser compreendida nos termos da moderação da própria figura do presidente ao longo da década de 90, em que disputou, e perdeu, três eleições. Seu primeiro mandato pode ser entendido pela necessidade de afirmação do comprometimento do PT com o modelo político e econômico vigente no país, enquanto o segundo mandato representa uma maior liberdade de ação para o partido implementar suas visões de mundo em diversas questões, não sendo a política externa uma exceção. A necessidade de moderação da figura de Lula foi resultado dos processos experimentados pelo PT durante a década de 90 (JAKOBSEN, 2016). As derrotas para Collor e FHC foram, em grande medida, resultado de uma campanha de desmoralização da figura de Lula e de outros membros do partido, pintando-os como subversivos e representantes de um modelo econômico já superado (FAUSTO, 2015). As vitórias do PT para os cargos executivos em nível municipal e estadual nas grandes cidades brasileiras mostraram para seus membros a

necessidade de se adequar à realidade da política brasileira. A necessidade de formação de coalizões com partidos de centro e centro-direita mostrou que, no poder, posicionamentos mais radicais precisavam ser revistos e moderados (FAUSTO, 2015).

Nesse sentido, para a campanha de 2002, estava claro para o núcleo petista que uma reformulação da imagem de Lula era necessária (WERNECK, 2014). O tom dado ao primeiro documento oficial com o plano econômico do governo, lançado em 2001, chamado “Uma Ruptura Necessária” mostra que, ainda naquele momento, as principais propostas petistas para a economia brasileira compunham um abandono da política de FHC. Isso decorre do entendimento do PT de que FHC teria abdicado do crescimento econômico brasileiro em prol da submissão ao capital financeiro e aos desígnios econômicos dos países do Norte global (WERNECK, 2014). Em uma economia recém-estabilizada, a possível eleição de um presidente de um partido de esquerda, com um programa econômico cujo principal mote era uma “ruptura”, causou grande temor dos mercados (GIAMBIAGI, 2011).

O medo de uma possível vitória de Lula foi tão forte que gerou o chamado *Efeito Lula*, uma série de alterações em importantes indicadores econômicos que refletiam a instabilidade causada pela “ruptura” petista, dentre os quais destacam-se três (WERNECK, 2014). Primeiramente, o risco-país, que avalia a capacidade de um país de pagar sua dívida externa, teve uma súbita elevação, de quase 200%, indo de 700 para 2000, entre março e outubro de 2002. Segundamente, o real sofreu forte desvalorização, com a paridade dólar/real saindo de 2,32 para 3,89 em seis meses. Por fim, a expectativa de inflação acelerou-se consideravelmente e a taxa se elevou de 4% no início do ano para 11%; com isso, as taxas de juros se elevaram de 18% para 25%. Não se enxergava o desejo de ruptura como sendo de uma minoria radical do partido, mas sim um desejo geral:

No final de 2000, o partido havia transformado em carro-chefe da campanha das eleições municipais um despropositado plebiscito informal, patrocinado pela Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), que indagava à população se o setor público deveria realmente pagar as suas dívidas interna e externa. É importante entender que não se tratava de iniciativa que pudesse ser atribuída a alas radicais ou ao baixo clero do partido. Muito pelo contrário. A consulta popular contava com o apoio explícito e determinado da elite dirigente do PT (GIAMBIAGI, 2011, p. 359).

Para manter a governabilidade em uma economia instável como a brasileira naquele momento, Lula passou a ter uma postura mais conciliatória, diminuindo a ênfase dada à “ruptura necessária” (ERBER, 2011). Nesse sentido, o documento *Carta ao Povo Brasileiro*, lançado em 2002, teve como objetivo acalmar os mercados financeiros, a partir da percepção de que o próprio projeto político do PT poderia ser seriamente ameaçado caso o partido não

conseguisse lidar com a crise econômica que se desenhava com o *Efeito Lula* (WERNECK, 2014). Na carta, o próprio Lula assegurava que, se eleito, prometia manter medidas de estabilização consolidadas no governo de seu antecessor.

Ao iniciar seu mandato, em 2003, Lula “rompeu com a ruptura”: seu primeiro mandato foi marcado por uma continuidade, em alguns casos aprofundamento, da política econômica de FHC (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011). Obviamente, isso despertou perplexidade e protestos de uma ala do PT, apoiadores do partido desde a década de 80 e desejosos de ver uma mudança na condução da economia brasileira (GIAMBIAGI, 2011). Em conclusão, o governo Lula precisou lidar com um forte núcleo neoliberal no seio de suas políticas econômicas (ERBER, 2011; JAKOBSEN, 2016).

Não coincidentemente, as duas principais figuras da condução econômica do primeiro mandato de Lula foram Antônio Palocci, Ministro da Fazenda, e Henrique Meirelles, presidente do Banco Central (FAUSTO, 2015). Ambos adotaram uma política econômica ortodoxa, em dissonância com o que era defendido pelo PT (MORAIS, SAAD-FILHO, 2011). Palocci foi responsável por comandar a transição dos governos FHC e Lula, estabelecendo-se como coordenador de campanha e, por isso, tomou como missão a conversa com diversos setores econômicos, sobretudo os que mais temiam uma possível vitória de Lula. A importância de Meirelles se relaciona a seu papel no mercado financeiro, sinalizando que, no comando da política monetária brasileira, estaria um homem alinhado com os interesses do mercado e que não estava subordinado às visões políticas de Lula, tendo autonomia para preservar a estabilidade monetária do país (GIAMBIAGI, 2011). Assim,

As políticas macroeconômicas mantidas por Lula eram fundadas no famoso tripé composto por uma política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e uma política fiscal visando manter um superávit primário que compensasse o déficit nominal das contas públicas (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 508).

Entre as principais medidas adotadas estavam o anúncio de uma meta inflacionária menor que nos anos anteriores, um superávit primário mais elevado que no período FHC e a permissão de que a taxa de juros variasse conforme o necessário (WERNECK, 2014). Essas medidas são importantes justamente porque divergem do posicionamento de Lula nas outras eleições, mostrando a importância da moderação de suas políticas para o sucesso econômico. A estabilidade passou a ser a principal preocupação do governo; as mudanças historicamente defendidas pelo partido ficariam para um futuro indefinido, quando as condições econômicas fossem melhores (ERBER, 2011).

De início, foram tomadas medidas como aumento da taxa de juros, incremento no superávit primário para níveis acima do esperado, renovação de acordos com o Fundo Monetário Internacional, valorização do real e aumento das exportações brasileiras puxadas pela demanda chinesa por *commodities*. Essas ações, tomadas com a liderança de Palocci e Meirelles, foram fundamentais para que, rapidamente, as distorções causadas pelo *Efeito Lula* fossem corrigidas (WERNECK, 2014). Puxada pelo crescimento da demanda por exportações brasileiras no setor primário e auxiliada pela desvalorização do real ocorrida nos anos anteriores, a economia logo entrou em um processo de crescimento sustentado (GIAMBIAGI, 2011). O reaquecimento permitiu uma queda na taxa de juros, indicando que, no fim, foi possível alcançar uma das pautas do PT: a retomada do crescimento econômico, sem a ruptura que se imaginava necessária (WERNECK, 2014). A Tabela 3 mostra a evolução de três variáveis macroeconômicas durante o governo Lula, indicando como a manutenção das políticas foram importantes para alcançar um progressivo crescimento econômico.

**Tabela 3: Indicadores econômicos durante os mandatos de Lula (2003-2010)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB (em %)	1,14	5,76	3,20	3,96	6,07	5,09	-0,13	7,53
IPCA (em %)	9,3	7,6	5,69	3,14	4,46	5,9	4,31	5,91
Saldo comercial (US\$ milhões)	23469,6	31308,0	43905,6	45050,1	37774,4	21057,5	22394,1	17097,2

**Fonte: Elaborado com dados da GAZETA DO POVO; SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA; e INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**

A manutenção da política ortodoxa do governo baseada em Palocci e Meirelles não durou muito: o escândalo do Mensalão foi fundamental para fomentar uma mudança de rumos na economia brasileira durante o segundo mandato de Lula. Embora o deputado Roberto Jefferson, principal delator do esquema, tenha dito que Lula não estava ciente da corrupção, a denúncia foi responsável por criar um forte clima de desconfiança e incerteza em Brasília, colocando em xeque a reeleição do presidente (FAUSTO, 2015). Em 2006, um novo escândalo, daquela vez envolvendo Palocci, fez com que o governo, para não arriscar perder a corrida política, decidisse pela demissão do ministro diretamente responsável pela condução econômica no primeiro mandato (ANDERSON, 2011).

Dessa forma, o diagnóstico do governo, facilitado pela demissão de Palocci, foi de que, a despeito da queda de popularidade, a gama de políticas econômicas resultantes do primeiro mandato foi fundamental para assegurar a força política de Lula. O principal ganho foi a popularidade do presidente com as camadas mais pobres da sociedade, devido aos programas de transferência de renda. Para explorar esse caminho, uma inflexão era necessária: o aprofundamento do modelo neodesenvolvimentista no governo, em detrimento da política de manutenção do tripé econômico de FHC (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011; ERBER, 2011). Com a economia estabilizada e a reeleição assegurada, o governo Lula, no segundo mandato, pôde exercer uma política econômica muito mais familiar ao que historicamente o PT defendeu. Mais uma vez, o governo rompia com sua própria ruptura.

Os dois arquitetos da política econômica anterior, Palocci e Meirelles, foram, respectivamente, substituído e marginalizado. Em seus lugares, ascenderam Guido Mantega, no Ministério da Fazenda, e Dilma Rousseff, como Chefe da Casa Civil, em substituição a José Dirceu, cujo mandato foi cassado no Mensalão (ANDERSON, 2011; FAUSTO, 2015). Mantega e Rousseff eram mais identificados com a linha histórica do PT, de defesa de uma política macroeconômica de cunho mais desenvolvimentista, abandonando a ênfase nas medidas ortodoxas em favor de um aumento dos gastos públicos e da participação do Estado na economia. Em 2003, essa posição havia sido marginalizada frente à instabilidade da economia brasileira, mas, a partir de 2007, em uma situação muito melhor, os neodesenvolvimentistas no governo Lula ganharam força crescente (ERBER, 2011). Portanto, o Mensalão mudou a correlação de forças no PT, como aponta Werneck (2014).

O segundo mandato de Lula é marcado pela crescente confiança do governo na economia. Assim, medidas de Palocci logo foram substituídas. Para Giambiagi (2011) e Werneck (2014), dentre as principais medidas tomadas por Mantega, merecem destaque: a diminuição na taxa de superávit primário, com aumento da dívida interna; o abandono da busca do cumprimento da meta fiscal; o aumento de embates entre o Banco Central e a Fazenda, embora Meirelles tenha sido mantido no cargo; aumento dos investimentos públicos na economia, sobretudo por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do qual Mantega fora presidente; queda no patamar da taxa de juros para estimular a atividade produtiva; fortalecimento da retórica da “ruptura” com relação ao governo de FHC, indicando que a nova ala dirigente no campo econômico via com incômodo a manutenção das políticas de estabilização adotadas nos anos anteriores.

Portanto, a gravitação para uma política de caráter desenvolvimentista se deu ainda em 2007. Tal informação é relevante porque a crise financeira mundial ocorrida em 2008 teve impacto negativo nos indicadores econômicos do período, como o PIB, que sofreu uma retração. Contudo, a principal importância da recessão internacional é que foi utilizada como justificativa para as mudanças de política econômica, mas, na realidade, a crise foi o pretexto para confirmar uma tendência observada desde antes (WERNECK, 2014). O país conseguiu lidar relativamente bem com a crise principalmente por conta do uso de políticas anticíclicas, já em vigor, mas também da solidez do sistema financeiro brasileiro, que, por conta das medidas implementadas por Palocci e Meirelles, construíram uma forte confiança no país.

Dessa forma, o “bom” desempenho da economia brasileira naquele turbulento momento não se deu apenas pela guinada desenvolvimentista do governo, mas sobretudo pela

enorme redução de incerteza que adveio da consolidação do arcabouço de regras e instituições que pautavam a condução da política econômica no país, especialmente depois que ficou claro que tal arcabouço havia sobrevivido sem maiores danos ao difícil rito de passagem da transição política de 2002-2003 (WERNECK, 2014, p. 373).

Em conclusão, pode-se perceber que o segundo mandato de Lula representou uma inflexão. A manutenção das medidas ortodoxas de FHC foi substituída por ações mais próximas ao que o partido defendeu em sua história. Após a crise do mensalão e a percepção de que a popularidade de Lula estava ligada ao consumo das classes menos abastadas, o grupo que representava o neodesenvolvimentismo ganhou força. Com isso, houve o abandono da busca de grande superávit primário, o aumento da presença do Estado na economia via investimentos públicos e uma forte atuação do BNDES para fomentar a economia. Como mostra a Tabela 3, esse novo modelo de atuação promoveu crescimento considerável do PIB, a taxas maiores que no primeiro mandato, embora também tenha significado aceleração inflacionária e deterioração fiscal no longo prazo.

De qualquer modo, a crise financeira internacional de 2008 não significou a reversão da guinada desenvolvimentista; pelo contrário, a turbulência foi prontamente apresentada como um motivo da adoção de práticas anticíclicas, indicando que foram fundamentais para que o tsunami da crise virasse apenas uma “marolinha”. Na realidade, não se pode negar que grande parte do crescimento obtido nos governos Lula foi a colheita dos frutos de uma política de manutenção da estabilização iniciada por Cardoso. Na hora da crise, a solidez e a confiabilidade da economia, construídas desde a implementação do Plano Real, foram fundamentais para evitar o pior cenário. Contudo, inicialmente, se a política econômica lulista

representou uma “ruptura com a ruptura”, posteriormente houve uma “volta à ruptura”, em que um clima de crescente euforia e otimismo tomou conta do país e principalmente do governo. Ambos os movimentos tiveram repercussão na condução da política externa.

#### **4.2 - O governo Lula: o contexto internacional**

A apresentação apenas do contexto doméstico é insuficiente para se compreender a política externa da Autonomia pela Diversificação de Lula. Afinal de contas, o Brasil é parte de um Sistema Internacional de Estados-nações e, portanto, precisa desenvolver formas de se relacionar com os demais componentes de tal sistema. Logo, faz-se imperiosa uma análise dos principais desafios e oportunidades gerados no contexto internacional durante o período.

Dentro da visão de Celso Amorim, chanceler durante os dois mandatos de Lula, o Sistema Internacional do período pode ser caracterizado como “um mundo em mudança” (AMORIM, 2010). A ideia era de que se observava, no início do século, uma transformação sistêmica, com a erosão da unipolaridade norte-americana e o surgimento de um mundo multipolar, em que as oportunidades para os países em desenvolvimento eram abundantes (GARCIA, 2010; JAKOBSEN, 2016). Para Amorim (2010), com o fim da Guerra Fria, difundiu-se a ideia de que o mundo entraria em um período de paz sob a hegemonia norte-americana. Por meio desse papel, o Sistema Internacional entraria em um período de estabilidade e prosperidade, uma vez que seria do interesse da potência hegemônica uma condução harmoniosa das relações internacionais. Contudo, o que se observou na prática, com o início do século XXI, foi um comportamento totalmente diferente: o engajamento na Guerra ao Terror, com a ocupação do Iraque em 2003, indicou o comportamento unilateral dos norte-americanos, colocando seus “interesses nacionais” acima de qualquer regra de boa governança que se esperava de uma hegemonia benigna (AMORIM, 2010; GARCIA, 2010).

A extrema ênfase posta pelos norte-americanos nas questões de segurança, em detrimento às considerações de cunho socioeconômico, representavam a prova do esgotamento da predominância daquele país em outras dimensões que não a militar. Assim, a ideia de “um mundo em transformação” se relacionou com a percepção de que o Sistema Internacional estava gravitando para uma multipolaridade, em que os principais países em desenvolvimento desempenhariam um papel ímpar na condução das questões internacionais (JAKOBSEN, 2106). O principal problema do Sistema Internacional no período era que

A tendência à multipolaridade não foi acompanhada de uma democratização das instituições multilaterais, que sofrem de uma crescente obsolescência. A governança

global carece de legitimidade, transparência e eficácia, dentre outras razões, porque os países em desenvolvimento continuam sub representados (AMORIM, 2010, p. 216, tradução nossa).

O crescimento econômico da China foi resultado do processo de modernização econômica iniciado em 1979, por Deng Xiaoping (SHAMBAUGH, 2020). O estabelecimento das Zonas Econômicas Especiais, nas quais as regras econômicas são mais permissivas ao mercado, foi fundamental para alavancar a posição chinesa como uma grande economia no fim do século XX. Os chineses expandiram fortemente seu comércio exterior, tornaram-se abertos a grandes investimentos diretos estrangeiros e aumentaram consideravelmente seus laços diplomáticos com grande parte dos países do globo (SHAMBAUGH, 2020). No campo multilateral, o governo chinês mostrou-se disposto ao ingresso em organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, reflexo do desejo de uma participação crescente na economia internacional, rompendo o isolamento característico do país nas décadas anteriores.

Após a queda dos regimes comunistas no início da década de 90, a estratégia adotada pelos líderes chineses foi a de expandir os contatos chineses com o restante do globo, evitando posturas confrontacionistas com as principais potências, enquanto expandia sua presença econômica (SHAMBAUGH, 2020). Gradualmente, o foco do país asiático passou a ser o Sul global, no qual havia a possibilidade mútua de importar produtos primários e de exportar produtos manufaturados, tornando-se a maior parceira comercial de uma gama de nações na América Latina, África e Ásia (SHAMBAUGH, 2020). Assim, com um sistema sociopolítico diferente do modelo ocidental e com uma economia em franca expansão, a China iniciou o século XXI com grande confiança nas perspectivas de crescer e se tornar um ator central na geopolítica mundial. A partir da manutenção de taxas de crescimento consideráveis, mesmo após a Crise de 2008, os chineses passaram a ser cada vez mais vistos como um modelo econômico a ser seguido, mas não apenas isso, senão como uma alternativa aos arranjos sociais, econômicos e políticos dos países ocidentais (SHAMBAUGH, 2020).

A impressão de que a ascensão da China representava um mundo em transformação está relacionada com a Crise de 2008. De acordo com Pecequilo (2014, p. 98-99),

Tradicionalmente, o episódio da quebra do Lehman Brothers em 2008 é indicado como o ponto inicial da crise econômica das potências ocidentais, que começa nos Estados Unidos e se dissemina para a União Europeia. Todavia, a crise do Lehman Brothers representa o auge de um movimento iniciado em 2006, com o estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos, agravada pela ausência de mecanismos políticos e econômicos da regulação deste mercado e do setor financeiro. Gerada pela realidade de baixas taxas de juro e pelo crédito fácil, a bolha estourou quando

os juros ao consumidor subiram, reajustando os contratos estabelecidos com taxas variáveis. Ou seja, ainda que na aquisição dos imóveis as taxas de juro fossem baixas, o que incentivava a compra, o contrato previa a possibilidade de ajustes nestas taxas devido às variações do mercado, tanto para cima como para baixo. A mesma situação de taxas variáveis aplicava-se aos empréstimos contraídos pelas pessoas físicas, tanto para consumo pessoal como para pagar esses imóveis. Na maioria das vezes, a garantia apresentada para um novo empréstimo era o imóvel que já havia sido objeto de hipoteca, criando uma cadeia de dívidas em diversas instituições com os mesmos bens. Com a elevação em cadeia dos juros, os consumidores não conseguiam pagar nenhum dos seus empréstimos, devendo a várias instituições com a mesma garantia. Assim, gerou-se também uma cadeia de inadimplência, que levou à quebra de algumas instituições, enquanto outras foram resgatadas pelos governos a fim de evitar situações piores.

A principal importância da Crise, para o contexto aqui tratado, está relacionada com suas consequências para os países desenvolvidos. Após a recessão internacional, as principais economias do mundo desenvolvido passaram por enormes dificuldades financeiras: EUA, Japão, Alemanha, França, Reino Unido e Itália tiveram, respectivamente, taxas negativas de crescimento do PIB (GIAMBIAGI, 2011, p. 373). Entretanto, os grandes países em desenvolvimento conseguiram lidar, num curto prazo, de forma mais suave com a crise, mesmo não conseguindo evitar a recessão, como no caso do Brasil. Alguns autores, como Amorim (2010), interpretaram isso como um sinal da transformação do mundo em um ambiente multipolar, em que as nações emergentes teriam uma importância cada vez maior na manutenção da estabilidade econômica internacional.

A Crise de 2008 foi vista como resultado da financeirização altamente desregulada em voga desde a década de 80, com a integração internacional dos mercados financeiros dos principais países desenvolvidos. A falta de qualquer mecanismo com capacidade para regular o movimento de capital fez com que crises financeiras tivessem uma proporção muito grande, sem os meios suficientes para combatê-las. Nesse sentido, o modelo liberal preconizado pelos países desenvolvidos estaria ultrapassado, enquanto economias de caráter mais reguladas, como das nações emergentes, saíram fortalecidas, mostrando sua maior capacidade de lidar com esses problemas (WERNECK, 2014). A adoção de políticas anticíclicas por grande parte dos principais países afetados era uma indicação de que modelos econômicos alternativos eram possíveis, sendo mais resistentes que o liberalismo dos países centrais. Celso Amorim é enfático ao relacionar a crise à ascensão dos grandes países emergentes:

A ascensão dos grandes países em desenvolvimento - Brasil, China, Índia, África do Sul, Indonésia, México, Egito, Turquia, entre outros - é o fenômeno mais importante do período pós-Guerra Fria. Essa tendência se mostrou ainda mais evidente após o colapso econômico de 2008. As chamadas nações emergentes gozam de um crescente peso político e econômico nos assuntos internacionais (AMORIM, 2010, p. 215, tradução nossa).

A Crise de 2008, conforme Amorim (2010), está diretamente associada a um outro fenômeno ocorrido na primeira década do século XXI: o crescimento das relações Sul-Sul. Nessa visão, houve um crescimento considerável da importância dos países do Sul global para a economia internacional a partir dos anos 2000. Dessa forma, ocorreu o fortalecimento dos grandes países emergentes, que representavam arranjos socioeconômicos diferentes dos países desenvolvidos da América do Norte e da Europa Ocidental. O termo BRIC foi utilizado pela primeira vez pelo economista Jim O'Neill, para se referir, em 2001, a quatro economias emergentes - Brasil, Rússia, Índia e China - que despontariam no novo século como o locus dinâmico da economia internacional, refletindo essa visão (VIEIRA, 2019).

No período, nações como Índia, China, Brasil e Rússia fomentaram a expectativa de que uma parcela significativa do futuro do Sistema Internacional repousava em suas mãos (AMORIM, 2010). Portanto, passaram a fomentar as relações Sul-Sul, isto é, o aprofundamento das relações multilaterais e bilaterais entre nações em desenvolvimento, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento e avançar seus interesses nas instituições multilaterais, como definem Gray e Gills (2016). O principal problema repousava na visão de que existia uma sub-representação de tais países nos principais organismos internacionais (AMORIM, 2010). O argumento era de que certos países possuíam cotas de participação maiores do que a contribuição econômica internacional que possuíam, ocorrendo o contrário com as nações emergentes (ZHEBIT, 2019). O agrupamento que melhor refletiu essa tendência de aproximação entre os países em desenvolvimento foi o BRIC. O grupo surgiu da reunião entre os chanceleres dos Estados do BRIC em 2006, o que se repetiu, de modo informal, até 2009, quando, em Ecatimburgo, na Rússia, foi sediada a Primeira Reunião de Cúpula do grupo, com o objetivo de discussão de diversos temas internacionais e na forma de aumentar a capacidade de atuação do Sul global neles (ZHEBIT, 2019).

As negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) serviram como prova da crescente força dos países em desenvolvimento para se articular conjuntamente em prol de interesses comuns, em oposição aos desígnios dos países centrais. A rodada teve início em 2001, na IV Conferência Ministerial da OMC, com o objetivo de abarcar uma grande quantidade de temas propostos para a liberalização (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). A principal questão é que a Rodada é regida pelo princípio de *single undertaking*, isto é, as decisões para se chegar a um acordo devem ser tomadas num mesmo documento. Essa configuração é importante, visto que um dos principais propósitos da rodada é a liberalização do mercado agrícola dos países desenvolvidos, um tema de grande

importância para as nações em desenvolvimento. Portanto, a capacidade de os países emergentes se mobilizarem e conseguirem impedir qualquer acordo que não previsse a revisão das práticas agrícolas protecionistas foi um fator catalisador da força desse grupo, mostrando que uma atuação articulada do Sul era capaz de influenciar os rumos da economia internacional (AMORIM, 2010).

Por fim, o contexto regional do período foi marcado pelas discussões sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o predomínio de governos de esquerda e centro-esquerda na região. No que concerne à ALCA, foi um projeto de criação de uma área de livre comércio envolvendo os países americanos, liderada pelos EUA (ALMEIDA, 2010). Dentro do contexto da década de 90, que enxergava na integração competitiva uma forma de dinamizar as economias regionais, o projeto teve grande receptividade, devido à ideologia neoliberal que orientou grande parte dos países americanos (JAKOBSEN, 2016). O acordo previa a liberalização de diversos setores para a livre circulação de bens, envolvendo grandes debates sobre os possíveis prós e contras de se engajar em tal projeto para as economias latino-americanas. O projeto gradualmente entrou em um impasse, causado pelas resistências de Brasil, Argentina e Venezuela (JAKOBSEN, 2016), de modo que a criação ou não da ALCA se arrastou até o governo Lula.

Durante a primeira década dos anos 2000, houve a progressiva eleição ou reeleição de diversos candidatos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, a chamada "Onda Rosa". Embora, por um lado, isso tenha tido um impacto, em tese, positivo, devido ao alinhamento ideológico de tais governos às visões de Lula, por outro lado representou um desafio, uma vez que tais líderes preconizavam posicionamentos mais nacionalistas e protecionistas, causando certo atrito com os interesses econômicos brasileiros.

#### **4.3 - O governo Lula: a Autonomia pela Diversificação**

Compreendidos os contextos interno e externo em que o governo Lula se encontrava, pode-se agora compreender melhor a política externa do presidente durante seus mandatos. Entrava em cena a Autonomia pela Diversificação, nos termos de Vigevani e Cepaluni (2007).

Contudo, antes de se analisar as medidas tomadas durante o período, convém, antes, analisar a evolução do pensamento do PT sobre política externa. Nessa dimensão, as alterações de pensamento foram menores que em outras, sendo necessário apenas o abandono das posições mais radicais (JAKOBSEN, 2016; ALMEIDA, 2003). Por isso, uma visão

baseada na APE, para a qual o “interesse nacional” reflete visões de mundo dos setores no poder, deve ter em mente que, para entender a Autonomia pela Diversificação, é preciso, antes, compreender a forma como o PT via as relações internacionais. O embaixador Paulo Roberto de Almeida corrobora tal visão ao afirmar que:

A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva é, provavelmente, a vertente da atividade governamental que mais reflete as antigas propostas e as posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores. Com efeito, nem na política econômica, nem em ações setoriais tomadas até o momento pelos vários ministérios é tão nítida a “filiação genética” com posições ostentadas historicamente pelo PT[...] como nas iniciativas tomadas desde o início de 2003 no âmbito da diplomacia. Em outros termos, é nas relações exteriores e na sua política internacional que o governo do presidente Lula mais se parece com o discurso do PT (ALMEIDA, 2004, p. 162).

Desde sua fundação, o PT preconizou uma atuação voltada para a soberania e a solidariedade terceiro-mundista (ALMEIDA, 2003). Nesse aspecto, o Plano de Ação do partido, de 1984, contemplava que os objetivos da ação externa petista eram: “Independência Nacional: contra a dominação imperialista; política externa independente; combate a espoliação [sic] pelo capital internacional; respeito à autodeterminação dos povos e solidariedade aos povos oprimidos” (ALMEIDA, 2003, p. 88). Embora com adaptações, esse foi, basicamente, o fio condutor das ações do PT em matéria de política externa. Para Jakobsen (2016), a evolução do pensamento petista sobre política externa pode ser dividida em três fases: a mais radical, com grande contribuição de militantes exilados em países socialistas; a de elaboração de um plano de política externa a partir das eleições de 1989; e a política externa implementada a partir da eleição de Lula.

A primeira fase da política externa do PT está relacionada ao surgimento do partido, fundado em 1980. A Lei da Anistia, promulgada por João Figueiredo, como continuação da política de distensão de Geisel, permitiu a volta de muitos exilados políticos (NAPOLITANO, 2014). Esses exilados construíram laços com partidos de esquerda na América Latina, tendo alguns permanecido em Cuba, ou seja, tiveram um conjunto de experiências fundamental para criar a mentalidade do PT como um partido da esquerda latino-americana, que via no capitalismo internacional uma forma de subordinação das nações periféricas aos desígnios dos países centrais (ALMEIDA, 2003). A vitória dos sandinistas na Nicarágua também foi fundamental para influenciar o pensamento do partido, existindo um forte intercâmbio entre o PT e os sandinistas (JAKOBSEN, 2016). Nesse período, o partido criou sua Secretaria de Relações Internacionais (SRI), inicialmente ocupada por Luiz Eduardo Greenhalgh.

Foi durante a primeira fase que o pensamento assumiu sua visão mais radical. Por conta dos laços e do intercâmbio com partidos e governos de esquerda na América Latina, a visão petista defendeu o apoio à luta antiimperialista e à libertação dos povos latino-americanos (ALMEIDA, 2003). O tom era elevado e agressivo contra os países desenvolvidos, entendendo que a verdadeira emancipação do Brasil só viria por meio de um aprofundamento dos laços com os países socialistas e do Terceiro Mundo (PRADO, 2007). Deve-se destacar que, nesse período, não existiu um projeto de PEB propriamente dito, apenas uma série de declarações de princípios vagos, que delimitavam os ideais básicos de um projeto, mas sem substância e coerência suficientes (JAKOBSEN, 2016).

Contudo, o fim dos regimes comunistas na Europa Oriental, a crise da dívida externa e o fortalecimento do neoliberalismo levaram a um progressivo esvaziamento da relevância do Terceiro Mundo enquanto ator político (ALMEIDA, 2003). O desmantelamento do socialismo influenciou muito o pensamento da segunda fase, no qual a crítica ao neoliberalismo continuou tendo forte presença, mas, ao invés de sua substituição pelo socialismo, pregou-se a implementação de um novo modelo de desenvolvimento democrático, que possibilitasse crescimento econômico e inclusão social (JAKOBSEN, 2016). Iniciou-se, assim, a segunda fase do relacionamento entre o PT e a política externa, marcado por uma readequação de discurso frente às mudanças ocorridas no contexto doméstico e internacional a partir da década de 90 e a elaboração de um projeto propriamente dito para a política externa, partindo para ações mais concretas frente os desafios do Sistema Internacional. O fator determinante nessa fase foi a eleição municipal de 1988, com a eleição de Greenhalgh para vice-prefeito em São Paulo (JAKOBSEN, 2016). Com isso, foi obrigado a deixar a SRI, sendo substituído por Marco Aurélio Garcia, principal responsável por elaborar o projeto de Política Externa do PT dali em diante (ALMEIDA, 2003; JAKOBSEN, 2016; CASTILLO, 2018). O objetivo de Garcia foi, portanto, delinear o projeto de PEB a ser implementado pelo partido em uma eventual eleição, propondo, para isso, um aumento de contatos com deputados e embaixadores com visão semelhante à do partido (JAKOBSEN, 2016). Assim, Garcia buscou sistematizar um projeto de PEB que

Definisse uma moldura internacional para um Projeto Nacional de Desenvolvimento [...] Buscasse uma política de alianças internacionais do PT menos ideológica e mais política com partidos e movimentos, sindicatos, associações da sociedade civil, Estados e personalidades intelectuais, religiosas e do mundo político com o objetivo de construir um campo de alianças de esquerda e centro-esquerda comprometidos com uma política de enfrentamento ao neoliberalismo (GARCIA, 2000 apud JAKOBSEN, 2016, p. 130).

Dessa forma, com as eleições de 2002, o PT já tinha um projeto de PEB devidamente delineado, fortemente baseado no histórico do partido (PRADO, 2007). Com o abandono da defesa do socialismo e o aprendizado de que um bom relacionamento com os países desenvolvidos era necessário, a política externa de Lula se baseou nos seguintes pontos: maior projeção internacional do Brasil; ênfase na cooperação Sul-Sul; universalismo; expansão das empresas brasileiras no mercado internacional; reformismo na arquitetura multilateral vigente; demanda por maior participação das nações emergentes nas decisões internacionais; aprofundamento da integração regional com a América do Sul (AMORIM, 2010). Embora determinadas tônicas dessa política já pudessem ser observadas no final do segundo mandato de FHC (1998-2002), não se pode afirmar que a política externa de Lula foi uma continuidade da de seu antecessor, como fez Almeida (2004). Conforme Vigevani e Cepaluni (2007) mostram, a gravitação da política externa brasileira para o eixo Sul-Sul foi institucionalizada e a ela dados contornos conscientes apenas com a eleição de Lula, de forma que Amorim (2010) define a política externa sob seu comando como uma “mudança” em relação à administração Cardoso. Pode-se afirmar, nesse sentido, que a reorientação da PEB com FHC foi resultado da desilusão de seu projeto, baseado na aproximação com os países do Norte global, sendo mais uma necessidade, do que de uma preferência por esse modelo de PEB. Já com Lula, como mostrado, foi fruto do amadurecimento do pensamento ideológico do PT, marcando uma ruptura com a visão até então predominante, sendo baseada no desenvolvimento histórico do pensamento petista, baseado nas tradições da esquerda latino-americana (JAKOBSEN, 2016).

A hipótese de que, durante o governo Lula, a condução da política externa foi amplamente submetida às visões de mundo do PT pode ser corroborada quando se analisa o processo decisório, conforme preconizado pela Análise de Política Externa. De acordo com Castillo (2018), a condução da PEB no período esteve ligada à convergência entre o Presidente Lula; o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim; o Secretário-Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães; e o Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia. Todos, em maior ou menor grau, compartilhavam visões de mundo alinhadas ao PT. Mesmo que Amorim e Guimarães não fossem do partido, suas indicações estiveram diretamente ligadas à sincronia de princípios entre o PT e a ala “autonomista” do Itamaraty, em detrimento dos “neoliberais” que comandaram durante a década de 90 (JAKOBSEN, 2016). Assim, a existência de diplomatas com um pensamento alinhado com a ideologia petista foi um fator fundamental para dar

legitimidade à PEB lulista, havendo uma rápida adaptação, uma vez que muitos pontos do programa elaborado por Garcia já faziam parte da tradição diplomática do país (CASTILLO, 2018; ALMEIDA, 2003; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Como indica Jakobsen (2016), quando Garcia buscou criar um projeto de PEB elaborado para o partido na década de 90, Amorim e Guimarães foram diplomatas com quem o então responsável pela SRI teve contato.

De acordo com Castillo (2018), o período do governo Lula foi considerado de “centralização” dentro dos círculos do Itamaraty, justamente pela condução centrada nos quatro indivíduos. Nesse sentido, o autor avança a hipótese de que a condução da política externa era dividida entre os quatro, cada um com uma função ou área específica, mesmo que, no fim, suas posições e pensamentos fossem praticamente idênticos. A delegação de tarefas parece estar muito mais relacionada, nesse caso, com a familiaridade de cada um dos atores com questões mais específicas, como a experiência de Amorim e Guimarães com a diplomacia na prática, e os contatos de Lula e Garcia com outros países e partidos da América Latina e do Sul. No caso de Garcia, em específico, sua importância esteve diretamente relacionada com o fato de que, na realidade, não exercia nenhum cargo formal dentro da estrutura diplomática e, portanto, tinha grande liberdade de ação, podendo estabelecer contatos diretos em nome de Lula sem a formalidade requerida de um processo burocrático, reportando somente ao presidente (CASTILLO, 2018). Assim,

Assim, no que concerne à América Latina, a diplomacia tendeu a ser diretamente controlada por Lula e, com isso, sua implementação seguiu um caminho mais curto. Os próprios diplomatas tendem a usar o termo “centralização” para se referir a esse período, argumentando que o número de *stakeholders* diminuiu para incorporar Lula, seu conselheiro pessoal Marco Aurélio Garcia, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães. O Departamento de Estado dos EUA sentia que Celso Amorim era responsável por questões de comércio, países desenvolvidos, questões multilaterais, África e Oriente Médio; Guimarães focou na defesa, na segurança e nas relações com alguns países em desenvolvimento; e Garcia na América do Sul e em países de esquerda em geral (CASTILLO, 2018, p. 25-26, tradução nossa).

As ações de política externa do governo Lula se iniciaram antes mesmo de sua posse (JAKOBSEN, 2016). Já eleito, empreendeu uma viagem para os EUA, para encontrar George Bush, com o objetivo de acalmar a administração republicana sobre a política externa que o Brasil implementaria. Existia um temor de que a PEB de Lula fosse de confrontação com o principal país do continente, criando relações de hostilidade, como fez Chávez na Venezuela (PRADO, 2007). A primeira prova do novo relacionamento que o Brasil tentava estabelecer com os EUA, de diálogo e respeito, ao invés da subordinação, foi a invasão do Iraque em 2003 (AMORIM, 2010). De acordo com Jakobsen (2016), ainda durante o encontro de Lula e Bush, o norte-americano defendeu fortemente a política de Guerra ao Terror e questionou

sobre um possível apoio brasileiro. Lula respondeu que “não podia pensar em guerra a milhares de quilômetros de distância, mas que tinha outra guerra a enfrentar em casa contra a fome” (JAKOBSEN, 2016, p. 150). A oposição brasileira à invasão do Iraque derivava da oposição não só do pensamento petista em relação ao imperialismo norte-americano, mas também porque era contra princípios da condução diplomática do Itamaraty (AMORIM, 2010).

No período, a relação com os países desenvolvidos foi de respeito e aprofundamento de contatos bilaterais. Embora nas instâncias multilaterais o afastamento entre ambos tenha sido progressivo, por conta do foco Sul-Sul na política externa lulista, isso não se traduziu em hostilidade (AMORIM, 2010). Inicialmente, sobretudo durante a fase de elaboração das visões de política externa do PT, havia uma clara preferência pela hostilidade a tais países (JAKOBSEN, 2016). Todavia, com o posterior amadurecimento da experiência do partido com as relações internacionais na prática, houve a percepção, sobretudo de Lula, de que era contraprodutiva uma política baseada apenas em choques com as nações centrais (CASTILLO, 2018; JAKOBSEN, 2016). Logo, o principal objetivo brasileiro foi tentar alcançar um diálogo construtivo com tais países, reforçando a necessidade de soberania brasileira na tomada de decisões e a vontade do país em aprofundar laços bilaterais nas áreas em que existia afinidade (AMORIM, 2010). A viagem aos Estados Unidos foi fundamental para que ficassem claras as verdadeiras intenções do governo Lula no tocante ao relacionamento com os países desenvolvidos: diálogos construtivos e boas relações, desde que houvesse reconhecimento da soberania brasileira para avançar seus interesses.

As discussões sobre a ALCA foram um outro ponto predominante na política externa de Lula com relação aos EUA. Como dito, a ideia era criar um acordo de livre comércio envolvendo todos os países americanos, o que historicamente fora interpretado pelo PT como uma forma de “anexação” direta dos países latino-americanos ao imperialismo estadunidense. Ao assumir o poder, Lula manteve a visão negativa que possuía sobre a ALCA, compartilhada por Amorim, Guimarães e Garcia (JAKOBSEN, 2016). Entretanto, a postura do Brasil não foi de se recusar a discutir os termos do acordo e se retirar, mas sim de só aceitar o estabelecimento da ALCA se essa atendesse aos “interesses brasileiros”, o que significava, sobretudo, a abertura do mercado agrícola norte-americano. O chanceler Celso Amorim defendeu que era inviável a abertura do mercado brasileiro para serviços e investimentos sem uma contraparte norte-americana (AMORIM, 2010). O firme posicionamento brasileiro, que Almeida (2010) denominou como um “boicote” à ALCA, fez com que, progressivamente, o

projeto entrasse em um impasse, levando ao seu abandono em 2005. Enquanto alguns consideram que o posicionamento brasileiro foi intransigente e impediu possíveis ganhos (ALMEIDA, 2010), o fracasso da ALCA a partir de uma reafirmação dos interesses brasileiros foi visto como uma vitória para outros (AMORIM, 2010; GARCIA, 2010).

Durante o governo Lula, as negociações multilaterais tiveram importância ímpar. O multilateralismo é um componente considerado fundamental para as potências médias, porque traz a estabilidade necessária para o desenvolvimento desses Estados. A percepção do governo Lula era que a instabilidade do Sistema derivava da pouca congruência entre os mecanismos existentes e a distribuição do poder no período (AMORIM, 2010). Nesse sentido, o Brasil se sentia sub-representado e, para resolver isso, enxergou a aproximação com os demais países em desenvolvimento, sobretudo por meio de coalizões, como a melhor forma de articular a reivindicação de uma maior “justiça” do Sistema em diversos níveis (GARCIA, 2010). Portanto, a aproximação Sul-Sul foi vista como fundamental para fazer valer os interesses desses países nas arenas multilaterais, o que estava de acordo com o pensamento histórico do PT de foco nas relações entre nações em desenvolvimento e com as visões de mundo da ala “autonomista” do Itamaraty (JAKOBSEN, 2016; CASTILLO, 2018).

O primeiro arranjo Sul-Sul estabelecido pelo governo Lula foi em 2003, com o G3, ou IBAS, formado por Índia, Brasil e África do Sul. O principal objetivo era aproximar três democracias multirraciais de três continentes diferentes do Sul global para promover uma coordenação de posições e o fortalecimento dos interesses conjuntos desses países nos fóruns multilaterais (AMORIM, 2010). Era a primeira prova de que o governo enxergava uma mudança no Sistema Internacional, em que grandes oportunidades se abririam para os principais países em desenvolvimento. De acordo com Almeida (2010), contudo, o G3 foi uma experiência relativamente fraca, pois os países envolvidos tiveram problemas em identificar não apenas interesses em comum, mas também concordar em qual solução adotar, o que fez com que o IBAS fosse muito mais um instrumento retórico do que propriamente um fórum eficaz. A principal importância do IBAS, de fato, mais que propostas concretas, parece ter sido o movimento de aproximação entre os principais países do Sul global que iniciou (ZHEBIT, 2019). Nesse contexto, os BRIC teve sua origem na formação do IBAS, mesmo que a África do Sul só fosse posteriormente incluída no acrônimo (BRICS), apresentado como trunfo pela diplomacia de Lula (AMORIM, 2010; ZHEBIT, 2019; ALMEIDA, 2010).

Não foi apenas na negociação da ALCA que o Brasil adotou uma postura de liderança na resistência a acordos vistos como desfavoráveis. Conforme mostrado, a chamada Rodada Doha, lançada em 2001, tinha como objetivo a liberalização de uma série de temas. Nesse sentido, o Brasil teve um papel importantíssimo na liderança dos países em desenvolvimento para se unir em um grupo contra as pressões dos países desenvolvidos e a só aceitar um acordo que previsse abertura dos mercados agrícolas, o chamado G20 comercial (AMORIM, 2010). O G20 foi criado em 2003, antes da Conferência Ministerial da OMC a ser realizada em Cancún, com o objetivo de deixar claro que qualquer resolução da Rodada Doha deveria passar pela abertura do mercado agrícola dos países desenvolvidos e o fim dos subsídios desses bens (JAKOBSEN, 2016). Embora, tal como na ALCA, não se tenha chegado a um acordo, o saldo foi considerado positivo muito mais pelo seu valor simbólico, de confirmar que as decisões mais importantes da economia mundial dependiam dos países do Sul para serem aprovadas. Segundo Amorim:

Não foi a primeira vez que os países em desenvolvimento tentaram articular uma posição comum, mas, ao contrário do que ocorreu nas ocasiões anteriores, nas quais eles possuíam uma posição essencialmente defensiva - embora justificada -, dessa vez, as nações em desenvolvimento foram capazes de avançar uma agenda construtiva baseada em propostas pensadas para o futuro (AMORIM, 2010, p. 219, tradução nossa).

Durante o governo Lula, outro G20 foi fundamental para as aspirações de expandir a influência brasileira e aumentar a posição do Brasil no Sistema Internacional. Trata-se do G20 financeiro, alçado ao posto de fórum econômico mais importante da economia mundial após a Crise de 2008. Conforme mostrado, a Crise de 2008 teve um papel fundamental na visão do governo de que o Sistema Internacional estava passando por alterações, com o fortalecimento das principais nações emergentes, em detrimento de alguns países centrais. O fortalecimento do G20 financeiro foi, nesse aspecto, a prova concreta da nova arquitetura da economia internacional surgida em decorrência da recessão internacional. Para Amorim (2010), inclusive, a força mostrada pelo G20 comercial durante as negociações em Cancún serviu como prova da importância dos países que integravam o G20.

Por muito tempo, o chamado G7 foi o principal fórum decisório da economia internacional, baseado no fato de que seus membros, países de economia desenvolvida, tinham a capacidade de moldar o arranjo econômico internacional de acordo com seus interesses (KEYLOR, 2014). Entretanto, o ocorrido em 2008 deixou claro para os membros desse fórum que qualquer resolução da crise deveria levar em conta as principais economias do mundo em desenvolvimento, sobretudo porque foram menos atingidas (GARCIA, 2010).

Nesse sentido, a partir de 2008, o G20 financeiro, existente desde antes, substituiu o G7, sendo um sinal de reconhecimento, por parte dos países desenvolvidos, da importância crescente das economias em desenvolvimento, entre elas o Brasil.

Deve-se destacar, entretanto, que as aspirações do Brasil em ocupar uma posição de maior destaque no Sistema Internacional devem ser acompanhadas por uma maior responsabilidade do país em diversas pautas. No governo Lula, mereceu destaque a atuação do Brasil na Cúpula de Copenhague sobre Mudanças Climáticas, ocorrida em 2009 (AMORIM, 2010). A temática ambiental fora vista, desde o fim da Guerra Fria, como uma oportunidade para o país se inserir de forma propositiva nas discussões globais, devido à sua grande importância em praticamente todas as dimensões que envolvem a questão ambiental (CERVO; BUENO, 2011). Nessa dimensão, o Brasil sempre defendeu o conceito de “responsabilidades compartilhadas, mas diferenciadas”, segundo o qual “unicamente os países desenvolvidos estariam obrigados a cumprir metas internacionais de redução de suas emissões, já que responsáveis historicamente pela maior parte do acúmulo de gases de efeito estufa existentes na atmosfera terrestre” (FAUSTO, 2015, p. 371). Entretanto, a questão ambiental foi vista como uma dimensão em que o país poderia mostrar maior comprometimento, com responsabilidades à altura do papel que desejava exercer. Por isso, o Brasil propôs voluntariamente reduzir suas emissões de gases estufa, incentivando que outras nações em desenvolvimento fizessem o mesmo (AMORIM, 2010). Nesse sentido, a diplomacia brasileira, apesar do fracasso da Cúpula em chegar a uma decisão final, por conta de discordâncias entre China e EUA, indicou que compreendia que elevar a condição internacional do país e ser líder em determinado aspecto implicava também aumentar suas responsabilidades naquela área, divergindo de aliados como Índia e China (FAUSTO, 2015).

O ponto máximo dessa política de aumento da presença brasileira no mundo foi a tentativa de conseguir o status de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), uma meta importante que, inicialmente, era mais importante para o Itamaraty que para o PT, mas que, com o tempo, foi “adotada” por Lula (ALMEIDA, 2010). A percepção é de que a ONU, por ter sido criada após a Segunda Guerra Mundial, não mais refletia as verdadeiras relações de força presentes no Sistema Internacional no século XXI: a crescente relevância do Sul global na economia internacional logo transbordaria para questões de segurança (AMORIM, 2010). Contudo, o fortalecimento dos países emergentes não foi acompanhado de uma reformulação nos centros decisórios que permitisse a eles exercerem uma influência compatível com o status cada vez maior que tinham (GARCIA, 2010). Nesse

sentido, um dos principais esforços da PEB foi promover a reformulação da ONU, o que foi buscado, sobretudo, com a criação, em 2005, do chamado G4, formado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão, com o objetivo de angariar apoio para a inclusão de novos membros permanentes no CSNU. Almeida (2010) tece uma crítica a esse aspecto da administração Lula, afirmando que a obtenção do assento permanente se tornou uma “obsessão”, fazendo com que, em alguns momentos, o país agisse contra seus interesses a fim de angariar apoio para sua reivindicação, sendo que, no fim, nunca conseguiu obter o apoio de China e EUA para suas pretensões.

A cooperação Sul-Sul também foi instrumentalizada com vistas a atender mais de um interesse do governo Lula no que tange à política externa, de forma que o universalismo do período teve um caráter ideológico e pragmático. No que tange ao componente ideológico, a expansão da presença brasileira em regiões consideradas negligenciadas teve como principal motivo a “solidariedade aos povos oprimidos” historicamente cultivada pelo PT, cujo objetivo, desde cedo, foi se colocar ao lado das minorias, fossem elas nacionais ou internacionais, no caso dos países de Terceiro Mundo (JAKOBSEN, 2016). Durante os mandatos de Lula, isso foi feito com o aumento da assistência humanitária a países pobres ou devastados por calamidades e com um aumento expressivo no número de projetos de cooperação internacional Sul-Sul (AMORIM, 2010).

Do lado pragmático, destacam-se dois objetivos, um político e outro econômico. No aspecto político, o Chanceler Celso Amorim (2010) deixou claro que a “solidariedade” do governo Lula para com outros países de Terceiro Mundo não podia ser entendida apenas em uma dimensão altruísta, mas que, nesses casos, o Brasil tinha interesses diretos, pois a expansão para essas regiões, acreditava o governo, poderia ser fundamental para aumentar o prestígio do Brasil e, com isso, o país teria maior apoio na hora de avançar suas pautas de política externa, sobretudo as reformas dos organismos multilaterais. No período, isso foi feito com o aumento das viagens de alto-nível e a abertura de diversas novas embaixadas e consulados no exterior (AMORIM, 2010). No aspecto econômico, o aprofundamento de laços com praticamente todo o Sul global tinha como objetivo aumentar a presença de empresas brasileiras ao redor do mundo, na esteira do notável crescimento econômico obtido nos mandatos de Lula (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011). Principalmente a partir da inflexão econômica de 2006, o BNDES começou a atuar diretamente com diversas empresas para aumentar suas exportações e atividades fora do país, na estratégia de promoção de “campeãs

nacionais” (WERNECK, 2014), promovendo a entrada ou aumento da participação de firmas brasileiras em áreas do Terceiro Mundo, visando aumentar o poder econômico brasileiro.

Na maioria dos casos, todos os componentes envolvidos estavam presentes, num misto de idealismo e pragmatismo. A proposta brasileira para que o país liderasse o componente militar da Operação de Paz da ONU no Haiti, a MINUSTAH, deve ser compreendida nesse prisma. Por um lado, como afirma Amorim (2010), o principal objetivo brasileiro com tal gesto foi mostrar solidariedade com o Haiti e o comprometimento com a melhoria das condições de vida no país mais pobre das Américas, mostrando o comprometimento social da política externa do governo Lula. Já Almeida (2010) afirma que os problemas no Haiti foram instrumentalizados para servir ao interesse brasileiro de conseguir um assento no CSNU, uma vez que o principal objetivo do país foi mostrar que era capaz de ter um papel importante na manutenção da paz internacional e que conseguia suportar as responsabilidades inerentes a um país que almeja ter assento permanente no lócus das principais decisões de segurança no mundo.

A aproximação brasileira com os países da África se enquadrou nessa perspectiva. Em termos ideológicos, havia a percepção de que o Brasil tinha, por muito tempo, negligenciado suas raízes históricas no continente africano. De acordo com Amorim (2010), à exceção do período Geisel, a África não foi o foco da PEB. Por isso, era responsabilidade do Brasil ajudar o continente africano a alavancar seu desenvolvimento, ajudando na diminuição da pobreza e no estabelecimento de projetos técnicos de cooperação para auxiliar os países da região, dentro do pensamento ideológico do PT (GARCIA, 2010). Contudo, não se pode negar que existia interesse brasileiro em obter apoio político às pretensões do país a um assento permanente no CSNU, aproveitando-se das “similaridades” socioculturais existentes entre as duas regiões para angariar apoio (JAKOBSEN, 2016). Economicamente, houve grande projeção econômica das empresas brasileiras para a África, na esteira do crescimento econômico (PRADO, 2007). A realização, em 2006, da Cúpula América do Sul-África foi considerada uma das mais importantes provas da vontade brasileira de aumentar os contatos com o continente. Ainda assim, a presença das empresas brasileiras fez o país ser acusado de imperialismo em algumas situações, o que mostra o limite da estratégia de solidariedade e de aumento da presença de empresas brasileiras nos países africanos (ALMEIDA, 2010).

Durante o governo Lula, a China teve importância fundamental. Logo no início do mandato, a cúpula petista designou a China como um parceiro de importância maior, devido à

sua tradição como representante do Terceiro Mundo e seu elevado crescimento econômico (ALMEIDA, 2010; SHAMBAUGH, 2020). A crescente importância da China nos assuntos internacionais gerou a expectativa de que o país asiático poderia se constituir como uma alternativa de modelo de desenvolvimento em relação ao que era defendido pelos países desenvolvidos. Por isso, houve certa afinidade de ideias entre o pensamento do PT e dos chineses, com ambos compartilhando a visão de uma transição internacional cujo resultado seria o fortalecimento dos países do sul global. Lula esperava que os chineses poderiam representar não só uma alternativa aos EUA em questões políticas internacionais, sendo um apoiador dos interesses brasileiros, mas também um importante parceiro comercial, investindo na economia brasileira e ajudando na capacitação tecnológica do país (ALMEIDA, 2010).

No fim, ficou claro que apenas as expectativas econômicas se concretizaram e, mesmo assim, não da forma que o governo inicialmente imaginava: o boom de *commodities* gerado pela demanda chinesa no início do século XXI foi fundamental para que o país superasse a crise de 2002, aumentando consideravelmente as exportações brasileiras (GIAMBIAGI, 2011). Prova cabal da importância chinesa foi que, em 2009, o país asiático ultrapassou uma posição historicamente pertencente aos EUA, tornando-se o maior parceiro comercial brasileiro. O problema estava, sobretudo, na composição dos investimentos chineses e das exportações para a China, que se concentravam em setores primários da economia, contribuindo fortemente para diminuir a importância dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira (GIAMBIAGI, 2011). Com a forte concorrência dos produtos chineses manufaturados no mercado doméstico, aumentou-se a percepção de um processo de desindustrialização do Brasil (WERNECK, 2014), o que parecia não se encaixar com a retórica petista de fortalecimento da autonomia nacional. No campo político, a realidade se mostrou decepcionante frente às expectativas: como mostra Almeida (2010), o governo Lula depositou grandes esperanças em um possível apoio chinês à candidatura brasileira ao CSNU como membro permanente e, para conseguir isso, tomou uma série de medidas que visavam ao favorecimento da China. Entretanto, os chineses nunca demonstraram simpatia com a ideia de uma expansão do CSNU, frustrando fortemente as expectativas brasileiras.

O continente americano foi, desde cedo, uma das maiores prioridades da política externa de Lula, até porque o PT, desde cedo, se comprometeu com a luta dos povos latino-americanos (JAKOBSEN, 2016; AMORIM, 2010). Na realidade, o principal foco da política externa brasileira na região foi a América do Sul. As ações em relação à América Latina como um todo foram secundárias e, às vezes, tiveram um intuito mais simbólico que

concreto (ALMEIDA, 2010; JAKOBSEN, 2016). O desejo era de aprofundar as relações com os países sul-americanos, acreditando que o fortalecimento de uma identidade comum, a partir da liderança brasileira, seria capaz de consolidar a importância brasileira na região, angariar apoio para o avanço dos interesses brasileiros em organismos multilaterais e articular mais um eixo Sul-Sul na política externa (ALMEIDA, 2010; JAKOBSEN, 2016). Portanto, a política regional brasileira nos mandatos de Lula também refletiu o misto de objetivos ideológicos politicamente pragmáticos e economicamente interessados. Essa dimensão possui relevância justamente porque, na condução da política externa, muitas vezes esses interesses não se mostraram complementares, mas sim conflitantes, colocando o país em situações em que precisou escolher entre o aumento da presença econômica do país, a solidariedade com a luta dos governos da região contra o subdesenvolvimento e o objetivo de estabelecer uma liderança regional com o fito de angariar apoio para as pretensões brasileiras em instâncias multilaterais (AMORIM, 2010; PRADO, 2007).

O governo Lula, desde o início, mostrou interesse em aprofundar as relações do Mercosul (AMORIM, 2010). A percepção era de que, embora o bloco tivesse uma função econômica, a criação de uma identidade comum sul-americana demandava um aprofundamento da integração para além do componente comercial entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai (JAKOBSEN, 2016). Havia necessidade, nesse sentido, de expandir a integração para aspectos sociopolíticos, dentro da visão petista de que aspectos sociais, para além de questões meramente comerciais de liberalização, são fundamentais para alavancar o desenvolvimento dos Estados (JAKOBSEN, 2016). Na realidade, para Almeida (2010), teria ocorrido um enfraquecimento do Mercosul, uma vez que, na tentativa de atrair novos membros para o bloco, o governo Lula se mostrou disposto a permitir que tais países não cumprissem os requisitos necessários para a adesão, tornando a União Aduaneira imperfeita ainda mais fraca (ALMEIDA, 2010).

Outro objetivo da política regional foi buscar a adesão dos demais países da América do Sul ao Mercosul (AMORIM, 2010; ALMEIDA (2010). Isso foi alcançado por meio da expansão para os países bolivarianos, isto é, Bolívia e Venezuela, embora apenas a última tenha aceitado. Almeida (2010) e Amorim (2010) divergem sobre os resultados dessa adesão: para o ex-chanceler, foi uma excelente oportunidade para aumentar o acesso do Mercosul a recursos energéticos e conectar o bloco ao Caribe; para o embaixador, foi uma iniciativa sem resultados concretos, a não ser a desconfiança de ter um membro que dificilmente pode ser considerado uma democracia. Por conta da dificuldade em promover a adesão de mais países

ao projeto do Mercosul, o desejo de uma união política sul-americana ocorreu fora do bloco. O principal objetivo dessa aproximação seria sua capacidade de confirmar o papel de liderança regional brasileira e angariar apoio às pretensões internacionais do país, sendo importante para o governo Lula (JAKOBSEN, 2016; ALMEIDA, 2010). O catalisador desse processo foi uma reunião presidencial em 2004, no Peru, que decidiu pela criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que se tornou a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, cujo foco era a coordenação política dos países da América do Sul (AMORIM, 2010). Entretanto, nesse ponto também, as expectativas do governo Lula foram maiores do que a realidade: os países da região possuíam visões diferentes sobre a criação de uma “identidade sul-americana” e qual nível de integração ela deveria gerar, impedindo um conceito concreto para um projeto efetivo (ALMEIDA, 2010).

A chamada “Onda Rosa”, isto é, a eleição de governos de esquerda ou centro-esquerda na América do Sul durante a primeira década do século XXI, teve importância ímpar para o desenvolvimento da política regional de Lula. Inicialmente, o movimento foi visto como um trunfo para o governo, que poderia utilizar-se das afinidades ideológicas para fortalecer seu projeto de liderança regional (ALMEIDA, 2010). Contudo, não foi o que ocorreu: essas novas administrações defendiam medidas nacionalistas e protecionistas, que colocaram o governo brasileiro em um dilema: aceitar esse comportamento, prezando pelo entendimento de que as nações mais pobres precisam desse tipo de política para se desenvolver, algo coerente no pensamento do PT, ou fazer valer seus interesses econômicos diante das ações protecionistas de seus vizinhos, preocupando-se mais em atender os desejos das empresas brasileiras, o que estava em linha com a política de incentivo à expansão da presença econômica do Brasil em outros países (PRADO, 2007; ALMEIDA, 2020; JAKOBSEN, 2016).

Celso Amorim (2010) deixa claro que a escolha feita foi a da primeira opção, acreditando que, ao permitir maior liberdade de ação para os governos da região atuarem de maneira nacionalista, o Brasil seria visto como um líder “benigno”, verdadeiramente interessado no desenvolvimento da região e, assim, conseguiria confirmar sua liderança regional, angariando apoio da América do Sul para suas aspirações de reformas multilaterais, sobretudo na ONU. Entretanto, não foi o que ocorreu na realidade: alguns movimentos brasileiros, cujos objetivos eram assegurar a liderança regional foram vistos por setores nacionalistas como potencialmente imperialistas e, para evitar isso, o Brasil se permitiu sair no prejuízo em relação às ações nacionalistas e protecionistas de seus vizinhos. No fim, todavia, não conseguiu exercer o papel de liderança que almejava, cedendo seus “interesses

nacionais” imediatos em prol de possíveis ganhos a médio e longo prazo que não se concretizaram (ALMEIDA, 2010). Nessa dimensão, fica clara, mais uma vez, as dificuldades existentes na política externa do governo Lula em conciliar a “solidariedade aos povos oprimidos”, como pregado pela ideologia do PT, com a busca por uma liderança regional que criasse consenso às maiores ambições internacionais do país e a expansão do poder econômico brasileiro para outras regiões do globo.

Em suma, o governo Lula representou um momento de forte otimismo sobre as possibilidades nacionais e internacionais do Brasil. Entretanto, antes, foi preciso levar a cabo uma política de desradicalização da figura de Lula e do PT, devido à percepção de que o fracasso em eleger o líder petista estava relacionada à visão que se tinha dele como subversivo. Assim, houve o gradual redirecionamento do partido para uma trajetória de centro-esquerda, ao invés do fervor socialista que predominou nos primeiros anos. Na trajetória econômica, pôde ser observado o mesmo fenômeno, na medida em que, para ganhar a confiança dos eleitores e do mercado, Lula precisou se comprometer com as políticas ortodoxas em voga desde a implementação do Plano Real, para evitar uma crise financeira que dificultaria, em muito, seu possível governo. As medidas econômicas do primeiro mandato, centradas na dupla Palocci-Meirelles, ajudaram a estabilizar a economia brasileira, o que foi fundamental para gerar uma trajetória sustentável de crescimento econômico. Com a situação econômica favorável, o governo pôde implementar determinadas medidas mais familiares com o desenvolvimento ideológico do PT, como os programas de transferência de renda, para amenizar problemas socioeconômicos presentes no país. Com o escândalo do Mensalão, no fim do primeiro mandato, houve uma guinada na condução econômica do país, centrada em Rousseff e Mantega, ambos de forte inclinação desenvolvimentista. Houve ruptura com as políticas ortodoxas e a implementação de políticas econômicas de cunho heterodoxo, mais em sintonia com o desejo das alas mais históricas do PT. Em um clima de força política após o escândalo e crescimento econômico estimulado pelos gastos fiscais, o segundo mandato de Lula foi um período de crescente confiança sobre as possibilidades do desenvolvimento brasileiro, o que teve reflexos na política externa.

A condução da ação externa do país também passou por um processo de desradicalização. Era patente a denúncia do imperialismo norte-americano e a busca por uma postura mais independente do Brasil, tendo relações conflituosas com as principais nações desenvolvidas, militando internacionalmente pelo socialismo. Entretanto, conforme o partido disputava eleições e se acostumava com as questões políticas brasileiras, em que o

pragmatismo impera, houve uma maior moderação nos discursos, o que se refletiu em uma política externa voltada primordialmente para os países em desenvolvimento, mas sem uma confrontação aberta com as principais potências ocidentais. A política externa do governo Lula ficou conhecida como Autonomia pela Diversificação e sua premissa básica era a visão de “um mundo em transformação”, no qual eram evidentes o esgotamento da política unilateral norte-americana e o fortalecimento das nações em desenvolvimento. Contudo, para que, de fato, o Brasil se consolidasse como um dos novos pólos regionais de poder, era necessário uma política ativa e engajada, de aproximação com as nações do Terceiro Mundo para angariar apoio às demandas brasileiras por maior envolvimento em diversas questões que, até então, estavam fora da alçada diplomática do país. O objetivo central dessa política era a obtenção de uma reforma no CSNU, em que o Brasil tivesse apoio das nações emergentes para se tornar um membro permanente do Conselho.

A Crise financeira internacional, deflagrada em 2008, que coincidiu com o segundo mandato de Lula, serviu como uma prova concreta das visões do governo sobre a mudança de estrutura no Sistema Internacional, que gravitava da unipolaridade para a multipolaridade. Medidas econômicas anticíclicas, aplicadas internamente por Lula antes mesmo da Crise, foram vistas como solução para a recessão internacional, de forma que a presença econômica do Estado passou a ser vista como fundamental, algo já presente no Brasil. Assim, enquanto o mundo passava por fortes turbulências, o Brasil trilhava um caminho de sucesso, mas que não era acompanhado por uma participação proporcional nos centros decisórios da política internacional. Para corrigir essa assimetria, era necessária uma política externa propositiva e protagonista, uma vez que a existência de um Sistema Internacional favorável, por si só, seria incapaz de gerar as consequências desejadas, sendo imprescindível a atuação diplomática brasileira em articulação com os países do Sul global.

Novamente, a articulação do “interesse nacional” não foi alheia às considerações econômicas e políticas internas. Desde o momento em que assumiu o governo, o PT visou a uma articulação com outros setores com visões de mundo semelhantes, destacando-se a ala autonomista do Itamaraty, o que mina a visão de que o corpo diplomático brasileiro faz parte de uma burocracia uniforme. Logo, o governo Lula buscou moldar a política externa brasileira dentro de seus parâmetros históricos, numa versão moderada da visão esquerdista das relações internacionais que o partido desenvolveu desde a década de 80. A formulação e implementação da Autonomia pela Diversificação esteve ligada à convergência intelectual entre quatro indivíduos: o entre o Presidente Lula; o Ministro das Relações Exteriores, Celso

Amorim; o Secretário-Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães; e o Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia. Os interesses econômicos também tiveram grande influência na implementação da política externa lulista, uma vez que uma das consequências do crescimento econômico do período foi uma política voltada para a expansão e internacionalização das principais empresas do país, o que demandava a abertura de novos mercados, o que poderia ser feito, na visão do governo, pelo aumento das relações entre o Brasil e outras nações do Sul, consolidando a presença econômica do país nesses locais. Do lado político, o redirecionamento para o Eixo Sul-Sul foi uma forma de agradar os setores mais esquerdistas dentro do governo Lula, que se sentiram traídos após a manutenção de uma política econômica ortodoxa, o que é demonstrado pela centralidade de Garcia, um membro distintivo dos quadros mais fiéis às visões originais do PT, no processo de formulação e implementação da política externa.

Como foi mostrado, a política externa de Lula foi baseada em uma articulação ativa e engajada com as nações do Sul global. Houve a percepção de que era necessário, ao Brasil, aproximar-se de regiões até então secundárias para a diplomacia brasileira, com o objetivo de se aproveitar das condições favoráveis do Sistema Internacional. Com Geisel, ocorreu o contrário: houve a percepção de que era necessário, ao Brasil, aproximar-se de regiões até então secundárias para a diplomacia brasileira, com o objetivo de se corrigir as condições desfavoráveis do Sistema Internacional. O Oriente Médio foi uma dessas regiões em que houve aproximação de ambos os governos. Portanto, as administrações Geisel e Lula, mesmo que em contextos interno e externo distintos, buscaram uma aproximação com aquela região, o que reforça a necessidade de uma análise comparativa sobre os objetivos, dimensões e divergências dessas duas políticas.

## **5 - As Relações entre Brasil e Oriente Médio: uma análise comparativa dos governos Geisel e Lula**

A presente seção tem como intuito comparar as políticas externas de Geisel e de Lula para o Oriente Médio em três dimensões: político-diplomática, econômica e regional. Vale lembrar que Lula governou por dois mandatos de quatro (4) anos. Contudo, Geisel governou nos anos de 1974 a 1979, perfazendo um período de governo de seis (6) anos, pouco menor que o de Lula na presidência, o que permite uma comparação factível, devido à duração de tempo similar em que ambos ocuparam a presidência da República. Com relação à político-diplomática, são analisados quatro eixos para medir o grau de profundidade das relações: as visitas entre Chefes de Estado ou governo e ministros entre os países envolvidos, a abertura de embaixadas ou o estabelecimento de relações diplomáticas; o número de projetos de cooperação estabelecidos entre o Brasil e as nações médio-orientais; o posicionamento brasileiro no conflito Israel-Palestina em ambos os casos; e as iniciativas de mediação de conflitos regionais. No que tange à econômica, são escolhidos dois eixos: a balança comercial brasileira com relação ao Oriente Médio e a composição de tal balança nos governos Geisel e Lula. Na regional, são analisadas iniciativas como a ASPA e os acordos firmados entre o Mercosul e os países do Oriente Médio. Por fim, é apresentada uma tabela resumindo as principais conclusões da pesquisa.

Deve-se deixar claro que, enquanto termo macro, o “Oriente Médio” se trata de uma região, englobando diversos países. Não há um consenso entre os estudiosos de qual seria seu limite, existindo dúvidas acerca de quais seriam, de fato, os Estados que o compõem. No presente trabalho, serão considerados como países do Oriente Médio os 22 países da Liga Árabe (Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Catar, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos (EAU), Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Palestina, Somália, Sudão, Síria e Tunísia), formados por maioria étnica árabe, acrescidos de três Estados não-árabes: Israel, Irã e Turquia.

### **5.1 - A dimensão político-diplomática**

A aproximação político-diplomática era fundamental para as ambições dos governos Geisel e Lula no que diz respeito à reforma do Sistema Internacional. Enxergando-o como incapaz de representar os interesses dos principais atores brasileiros, as duas administrações procederam para uma retórica de aproximação para com as nações do Terceiro Mundo, com o fito de angariar apoio para suas demandas. Nesse contexto, pelo menos em termos retóricos, o

O Oriente Médio foi uma região considerada importante para essa estratégia. Portanto, a presente seção busca analisar se, de fato, houve uma aproximação político-diplomática entre o Brasil e os países do Oriente Médio nos dois períodos cobertos pelo presente trabalho. Para isso, foram elencados quatro eixos. O primeiro é o número de visitas de chefes de Estado, governo, chanceleres e ministros entre o Brasil e o Oriente Médio, abertura de embaixadas e o estabelecimento de relações diplomáticas nos dois períodos. O segundo se refere ao número de acordos de cooperação estabelecidos entre o governo brasileiro e os médio-orientais nos dois períodos, visto que são acordos Sul-Sul, ou seja, aprofundam os laços entre os países em desenvolvimento, algo que foi, em tese, prioridade para as administrações Geisel e Lula. O terceiro está relacionada com o posicionamento brasileiro em um tema de extrema importância para os países médio-orientais: o conflito israelo-palestino, que se estende sobre a criação ou não de um Estado da Palestina. O quarto se liga a iniciativas de mediação de conflitos regionais.

#### **5.1.1 - Visitas de chefes de Estado, governo, chanceleres e ministros entre Brasil e Oriente Médio, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas**

O número de visitas de chefes de Estado, governo, chanceleres e ministros, a abertura de embaixadas e o estabelecimento de relações diplomáticas entre dois entes no Sistema Internacional é fundamental para se avaliar o grau de aproximação entre eles. Assim, quanto maior o número de visitas, maior tende a ser o grau de aprofundamento político-diplomático e vice-versa, como indicado nas tabelas abaixo.

**Tabela 4: Número de visitas oficiais, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Oriente Médio durante o governo Geisel (1974-1979)**

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	TOTAL
<b>Arábia Saudita</b>	1						1
<b>Argélia</b>							
<b>Bahrein</b>							
<b>Catar</b>	2						2
<b>Comores</b>							
<b>Djibuti</b>							
<b>Egito</b>			1				1
<b>EAU</b>	2				1		3

<b>Iêmen</b>							
<b>Irã</b>			1				1
<b>Iraque</b>							
<b>Israel</b>							
<b>Jordânia</b>							
<b>Kuwait</b>		2					2
<b>Líbano</b>							
<b>Líbia</b>	1						1
<b>Marrocos</b>			1				1
<b>Mauritânia</b>							
<b>Omã</b>	2						2
<b>Palestina</b>		2					2
<b>Somália</b>							
<b>Sudão<sup>2</sup></b>							
<b>Síria</b>							
<b>Tunísia</b>							
<b>Turquia</b>							
<b>TOTAL</b>	8	4	3	0	1	0	16

**Fonte:** Elaborado com dados de **MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - Relações Bilaterais do Brasil**

**Tabela 5: Visitas oficiais, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Oriente Médio no governo Geisel (1974-1979)**

Visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros da Arábia Saudita, Omar Al Sakkaf, ao Brasil (1974)
Estabelecimento de relações diplomáticas com o Estado do Catar (1974)
Criação da embaixada do Brasil no Estado do Catar (cumulativa da embaixada em Jedá, na Arábia Saudita) (1974)
Criação da embaixada do Brasil nos EAU (cumulativa da embaixada em Jedá, na Arábia Saudita) (1974)
Estabelecimento das relações diplomáticas entre Brasil e EAU (1974)
Abertura da embaixada do Brasil na Líbia (1974)
Estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Sultanato de Omã (1974)

<sup>2</sup> Não há dados disponíveis para as relações bilaterais entre Brasil e Sudão no site do MRE.

Criação da embaixada do Brasil no Sultanato de Omã (cumulativa da embaixada em Jedá, na Arábia Saudita) (1974)
Visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Kuwait, Sabah Al Ahmad Al Jaber Al Sabah, ao Brasil (1975)
Abertura da embaixada do Estado do Kuwait no Brasil (1975)
Estabelecimento de relações entre Brasil e Estado da Palestina (1975)
Designação de um representante da Organização para a Libertação da Palestina no Brasil (1975)
Abertura da embaixada da República Árabe do Egito no Brasil (1976)
Visita do Ministro da Fazenda do Brasil, Mário Henrique Simonsen, ao Irã (1976)
Visita do Ministro do Comércio e Transporte da República Islâmica da Mauritânia, Hasni Oud Didi, ao Brasil (1976)
Instalação da embaixada do Brasil nos EAU (1978)

**Fonte: Elaborado com dados do MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - Relações Bilaterais do Brasil**

A análise das tabelas mostra que há uma forte assimetria entre os governos Geisel e Lula no que diz respeito às visitas, aberturas de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e os países do Oriente Médio. Durante o governo Geisel, nem o presidente ou seu chanceler, Azeredo da Silveira, realizaram qualquer visita à região, o que é importante, considerando-se que ambos eram os principais atores da formulação e implementação do Pragmatismo Responsável. Como mostrado nas tabelas, as principais interações<sup>3</sup> durante seu período foram relacionadas sobretudo à abertura de embaixadas e ao estabelecimento de relações diplomáticas, ações muito mais simbólicas do que um alto grau de encontros entre representantes dos dois países, que poderia ter ajudado na formulação de iniciativas conjuntas. Mesmo as visitas realizadas por ministros, chefes de Estado e chanceleres ao Brasil foram escassas, o que mantém a ideia de um baixo nível de encontros bilaterais e, conseqüentemente, pouco aprofundamento nessa dimensão. As interações estão concentradas nos dois primeiros anos do governo, 1974 e 1975, com 12 de um total de 16 interações, ou seja, 75% do total de interações ocorridas no período Geisel.

Esse resultado mostra que o maior engajamento do governo, no que diz respeito a essa dimensão, deu-se no período imediatamente após o Primeiro Choque do Petróleo, quando o principal objetivo brasileiro era garantir o fornecimento de petróleo para o projeto de industrialização do país. Quando os principais efeitos do choque foram neutralizados e o

<sup>3</sup> Cada visita oficial, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas com algum país é considerada uma “interação”.

preço do petróleo começou a cair no mercado internacional, o número de interações com o Oriente Médio no governo Geisel cai consideravelmente, com apenas 4 interações no restante de seu mandato (1976-1979), ou seja, apenas 25% do total, sendo 3 apenas em 1976. Essas características mostram uma diplomacia sobretudo reativa no período imediatamente após os Choques: as principais formas de aproximação com os países do Oriente Médio, no quesito analisado, ocorreram diretamente por conta do aumento do preço do barril e se deram nos anos imediatamente após o Choque, diminuindo consideravelmente quando se percebeu que as chances de um novo choque eram baixas e que o preço da *commodity* estava caindo.

**Tabela 6: Número de visitas oficiais, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Oriente Médio durante o governo Lula (2003-2010)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
<b>Arábia Saudita</b>	1		2			1	1	2	7
<b>Argélia</b>	1		3	1		1	2	1	9
<b>Bahrein</b>			1						1
<b>Catar</b>			2		1	1	1	5	10
<b>Comores</b>			1						1
<b>Djibuti</b>			1						1
<b>Egito</b>	2	1	1			1	2	2	9
<b>EAU</b>	1		1				1	3	6
<b>Iêmen</b>									
<b>Irã</b>				1		1	2	1	5
<b>Iraque</b>		1	1	1		1	2		6
<b>Israel</b>			2	1	1	1	3	5	13
<b>Jordânia</b>	1		2	1		3	1	1	9
<b>Kuwait</b>			2					2	4
<b>Líbano</b>	3		2	1			1	1	8
<b>Líbia</b>	1	1			1	1	3	1	8
<b>Marrocos</b>		1	2	1		1	2	2	9
<b>Mauritânia</b>			2			1			3
<b>Omã</b>			1			3		1	5
<b>Palestina</b>		1	2			2	2	5	12

<b>Somália</b>			1						1
<b>Sudão<sup>4</sup></b>									
<b>Síria</b>	1		3	3	1	1	1	1	11
<b>Tunísia</b>			1	1		1	1		4
<b>Turquia</b>	1	1		1			2	3	8
<b>TOTAL</b>	12	6	33	12	4	20	27	36	150

**Fonte: Elaborado com dados de MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - Relações Bilaterais do Brasil**

**Tabela 7: Visitas oficiais, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Oriente Médio no governo Lula (2003-2010)**

Visita do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, Luiz Fernando Furlan, à Arábia Saudita (2003)
Visita da Ministra das Minas e Energia do Brasil, Dilma Rousseff, à Argélia (2003)
Visita do Chanceler do Brasil, Celso Amorim, ao Egito, à Jordânia e ao Líbano (2003)
Visita do Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Egito, aos EAU, ao Líbano, à Líbia e à Síria (2003)
Visita do Primeiro-Ministro do Líbano, Rafik Hariri, ao Brasil (2003)
Visita do Ministro da Defesa Nacional da Turquia, Vecdi Gönül, ao Brasil (2003)
Visita do Chanceler do Brasil, Celso Amorim, ao Egito como convidado especial da reunião da Liga Árabe (2004)
Criação, por parte do governo brasileiro, de um Núcleo de Assuntos Iraquianos junto à embaixada em Amã (Jordânia), como parte do processo de reativação gradual de sua embaixada em Bagdá (2004)
Visita do Ministro-Chefe do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil, Jaques Wagner, à Líbia (2004)
Visita do Rei do Marrocos, Mohammed VI, ao Brasil (2004)
Abertura do Escritório de Representação do Brasil na Palestina (2004)
Visita do Chanceler do Brasil, Celso Amorim, à Turquia (2004)
Visita do Chanceler do Brasil, Celso Amorim, à Arábia Saudita, à Argélia, ao Catar, a Israel, à Jordânia, ao Kuwait, ao Líbano, ao Marrocos, à Omã, à Palestina, à Síria e à Tunísia (2005)
Visita do Chanceler da Arábia Saudita, Saud al Faisal bin Abdulaziz Al Saud, ao Brasil, por ocasião da I Cúpula da ASPA (2005)
Visita do Presidente da Argélia, Abdelaziz Bouteflika, ao Brasil (2005)
Visita do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, Luiz Fernando Furlan, à

<sup>4</sup> Não há dados disponíveis para as relações bilaterais entre Brasil e Sudão no site do MRE.

Argélia (2005)
Visita do Ministro das Minas e Energia do Brasil, Silas Rondeau, à Argélia (2005)
Visita do Vice-Primeiro-Ministro e Chanceler do Bahrein, Mohamed bin Mubarak Al Khalifa, ao Brasil, por ocasião da I Cúpula da ASPA (2005)
Estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e Comores (2005)
Visita do Presidente do Djibuti, Ismail Omar Guelleh, ao Brasil, por ocasião da I Cúpula da ASPA (2005)
Visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Egito, Aboul Gheit, ao Brasil, por ocasião da I Cúpula da ASPA (2005)
Visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros dos EAU, xeique Rashid Abdullah Al Nuaimi, ao Brasil, por ocasião da I Cúpula da ASPA (2005)
Visita do Presidente do Iraque, Jalal Talabani, ao Brasil, por ocasião da I Cúpula da ASPA (2005)
Visita do Vice-Primeiro-Ministro de Israel, Ehud Olmert, ao Brasil (2005)
Visita do Príncipe da Jordânia, Ali Bin Al-Hussein, ao Brasil, por ocasião da I Cúpula da ASPA (2005)
Visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Kuwait, xeique Mohammed Sabah Al Salem Al Sabah, ao Brasil, por ocasião da I Cúpula da ASPA (2005)
Visita do Primeiro-Ministro do Líbano, Najib Mikati, ao Brasil (2005)
Visita do Ministro do Meio Ambiente do Marrocos, Mohamed Elyazghi, ao Brasil (2005)
Visita do Ministro da Ciência e Tecnologia do Brasil, Eduardo Campos, à Mauritània (2005)
Visita do Primeiro-Ministro da Mauritània, Sghair Ould Bareck, ao Brasil, por ocasião da I Cúpula da ASPA (2005)
Visita do Presidente da Palestina, Mahmoud Abbas, ao Brasil, por ocasião da I Cúpula da ASPA (2005)
Visita do Ministro de Negócios Exteriores da Somália, Abdullahi Ismail, ao Brasil, por ocasião da I Cúpula da ASPA (2005)
Visita do Primeiro-Ministro da Síria, Mohamad Naji Otri, ao Brasil (2005)
Visita do Ministro da Economia da Síria, Amer Lufti, ao Brasil (2005)
Visita do Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, à Argélia (2006)
Visita do Ministro de Negócios Estrangeiros da Argélia, Mohamed Bedjaoui, ao Brasil (2006)
Visita do Presidente do Parlamento do Irã, Gholam Ali Haddad-Adel, ao Brasil (2006)
Funcionamento oficial da nova sede provisória da embaixada do Brasil junto ao Iraque, em substituição ao Núcleo de Assuntos Iraquianos da embaixada em Amã (Jordânia) (2006)
Visita do Ministro da Educação do Brasil, Fernando Haddad, a Israel e à Síria (2006)
Visita do Príncipe da Jordânia, Hassan Bin Talal, ao Brasil (2006)
Visita do Chanceler do Brasil, Celso Amorim, ao Líbano (2006)
Visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros de Marrocos, Mohamed Benaïssa, ao Brasil (2006)

Visita do Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República do Brasil, General Jorge Armando Félix, à Síria (2006)
Visita do Ministro do Meio Ambiente da Síria, Helal Al Atrach, ao Brasil (2006)
Visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros da Tunísia, Abdelwaheb Abdallah, ao Brasil (2006)
Visita do Chanceler da Turquia, Abdullah Gül, ao Brasil (2006)
Reabertura da embaixada do Catar no Brasil (2007)
Visita da Ministra do Meio-Ambiente do Brasil, Marina Silva, a Israel (2007)
Visita Assessor Especial da Presidência da República do Brasil, Marco Aurélio Garcia, à Líbia, em nome do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007)
Visita do Ministro da Informação da Síria, Mohsen Bilal, ao Brasil (2007)
Visita do Chanceler do Brasil, Celso Amorim, à Arábia Saudita, ao Irã, à Jordânia, à Líbia, ao Marrocos, à Palestina, à Síria e à Tunísia (2008)
Visita do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas da Argélia, Geneal Gaid Salah, ao Brasil (2008)
Visita do Chanceler do Brasil, Celso Amorim, ao Catar por ocasião da Conferência sobre Financiamento ao Desenvolvimento (2008)
Visita do Ministro do Comércio e Indústria do Egito, Rachid Mohammed Rachid, ao Brasil (2008)
Visita do Ministro do Comércio do Iraque, Abdel Falah Al Sudani, ao Brasil (2008)
Visita do Chanceler da Jordânia, Salaheddin al Bashir, ao Brasil (2008)
Visita do Rei da Jordânia, Abdullah II, e da Rainha Rania ao Brasil (2008)
Abertura da Embaixada da Mauritânia no Brasil (2008)
Abertura da Embaixada residente do Brasil em Omã (2008)
Visita do Ministro de Comércio e Indústria de Omã, Maqbool Ali Sultan, ao Brasil (2008)
Visita do Ministro da Economia de Omã, Ahmed Macki, ao Brasil (2008)
Visita do Chanceler da Palestina, Riad Malki, ao Brasil (2008)
Visita do Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, a Arábia Saudita, a Líbia e a Turquia (2009)
Visita do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, Miguel Jorge, a Argélia, a Líbia e ao Marrocos (2009)
Visita da Ministra da Cultura da Argélia, Khálida Toumi, ao Brasil (2009)
Visita do Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Catar, por ocasião da II Cúpula da ASPA (2009)
Visita do Chanceler do Brasil, Celso Amorim, ao Egito, a Israel, a Jordânia, a Palestina, à Síria e a Tunísia (2009)
Visita do Chanceler do Brasil, Celso Amorim, ao Egito por ocasião da Conferência Internacional de Sharm-El-Sheikh em Apoio à Economia Palestina para a Reconstrução de Gaza (2009)
Visita do Chanceler dos EAU, xeique Abdallah Bin Zayed al Nahyan, ao Brasil (2009)

Visita do Presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad, ao Brasil (2009)
Visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Irã, Manouchehr Mottaki, ao Brasil (2009)
Visita do Ministro da Indústria do Iraque, Fawzi Hariri, ao Brasil (2009)
Visita do Ministro do Planeamento do Iraque, Ali Ghalib Baban, ao Brasil (2009)
Visita do Chanceler de Israel, Avigdor Liebermann, ao Brasil (2009)
Visita do Presidente de Israel, Shimon Peres, ao Brasil (2009)
Visita do Embaixador Extraordinário do Brasil para o Oriente Médio, Affonso Celso de Ouro-Preto, ao Líbano (2009)
Visita do Vice-Primeiro-Ministro da Líbia, Imbarek Shamek, ao Brasil (2009)
Visita ao Ministro de Agricultura e Pesca Marítima do Marrocos, Aziz Akhannouch, ao Brasil (2009)
Visita do Presidente da Palestina, Mahmoud Abbas, ao Brasil (2009)
Visita do Chanceler do Brasil, Celso Amorim, à Turquia, por ocasião do II Fórum da Aliança de Civilizações (2009)
Visita do Ministro da Agricultura da Arábia Saudita, Fahad bin Abdulrahman Balghunaim, ao Brasil (2010)
Visita do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, Miguel Jorge, a Arábia Saudita, a Argélia, ao Catar, ao Egito, aos EAU, ao Kuwait (2010)
Visita do Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, ao Catar, ao Irã, a Israel, a Jordânia e a Palestina (2010)
Visita do Emir do Catar Hamad bin Khalifa Al Thani, ao Brasil (2010)
Visita do Primeiro-Ministro do Catar, Hamad bin Jassen bin Jaber Al Thani, ao Brasil (2010)
Visita da Consorte Real do Catar, xeica Mozah bint Nasser Al Missned, ao Brasil, por ocasião III Fórum da Aliança das Civilizações (2010)
Visita do Ministro do Comércio e Indústria do Egito, Rachid Mohammed Rachid, ao Brasil (2010)
Visita do Chanceler dos EAU, Abdullah bin Zayed Al Nahyan, ao Brasil, na condição de representante da presidência de turno do Conselho de Cooperação do Golfo, na Reunião de Cúpula do Mercosul (2010)
Visita do Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, aos EAU e a Israel (2010)
Visita do Chanceler do Brasil, Celso Amorim, a Israel, a Líbia, a Palestina, a Síria e a Turquia (2010)
Visita do Ministro do Turismo do Brasil, Luís Eduardo Barretto, a Israel (2010)
Visita do Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional do Brasil, General Jorge Armando Felix, a Israel (2010)
Visita do Primeiro-Ministro do Kuwait, xeique Nasser Al Sabah, ao Brasil (2010)
Visita do Presidente do Líbano, General Michel Sleiman, ao Brasil (2010)
Visita do Ministro da Indústria, Comércio e Novas Tecnologias do Marrocos, Ahmed Chami, ao Brasil (2010)
Visita do Ministro do Comércio Exterior do Marrocos, Abdellatif Mazouz, ao Brasil (2010)

Abertura da Embaixada do Brasil na Mauritânia (2010)
Abertura da Embaixada de Omã no Brasil (2010)
Visita do Chanceler da Palestina, Riad Malki, ao Brasil por ocasião da Reunião de Ministros do IBAS (2010)
Reconhecimento, por parte do Brasil, do Estado da Palestina (2010)
Abertura da Embaixada da Palestina no Brasil, em substituição à Delegação Especial da Palestina (2010)
Visita do Chanceler da Turquia, Ahmet Davutoğlu, ao Brasil (2010)
Visita do Primeiro-Ministro da Turquia, Recep Tayyip Erdogan, ao Brasil, por ocasião do III Fórum Mundial da Aliança das Civilizações (2010)

**Fonte: Elaborado com dados do MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - Relações Bilaterais do Brasil**

A análise dos dados dos governos de Lula demonstra uma realidade distinta. Durante seus dois mandatos, foram contabilizadas 150 interações com os países do Oriente Médio, quase 10 vezes mais que se comparado ao período do presidente militar. Diferentemente de Geisel e Silveira, que não visitaram nenhum país da região, Lula e Amorim se envolveram em um intenso número de viagens para o Oriente Médio: o presidente petista foi o primeiro mandatário brasileiro a visitar a região médio-oriental de forma oficial, enquanto Amorim visitou pelo menos um país da região todos os 8 anos em que serviu como chanceler, à exceção de 2007. O grande número de viagens feitas e visitas recebidas em praticamente todos os anos demonstra o desejo do governo Lula de se aproximar bilateralmente de praticamente todos os países da região, visto que houve pelo menos uma interação no quesito “viagens e visitas” com praticamente todos os países analisados.

O grande número de interações em praticamente todos os anos - 2004 e 2007 aparecem muito mais como exceção do que regra - aponta para um comportamento contrário ao que se deu com Geisel: ao invés de uma diplomacia reativa e voltada para o aprofundamento de relações apenas na esteira de alguma crise internacional, a diplomacia para o Oriente Médio no período Lulista foi sobretudo propositiva e engajada em uma aproximação constante com os países da região. Nesse sentido, o grande volume de interações ocorridos em 2005 e no biênio 2009-2010 chama a atenção e podem ser compreendidas dentro da estratégia da PEB nos anos de Lula de alçar o Brasil a uma condição de maior prestígio internacional e universalizar a influência do país. Em 2005, pode-se claramente perceber que o grande número de interações está relacionada com a realização da Cúpula América do Sul - Países Árabes, um fórum criado por iniciativa brasileira com o intuito de aprofundar os laços políticos e econômicos da América do Sul com o Oriente Médio. Em

2009 e 2010, está ligada à percepção de que a Crise de 2008 fora um momento de inflexão no Sistema Internacional, representando o fim da hegemonia norte-americana e o surgimento de um mundo multipolar, tendo as grandes potências emergentes, como o Brasil, um grande destaque nessa lógica. Nesse sentido, o envolvimento maior com o Oriente Médio nesse biênio se deu como forma de mostrar o novo prestígio internacional do Brasil e sua capacidade de se envolver em questões complexas em uma área de grande importância geopolítica internacional para as Grandes Potências, principalmente na questão do programa nuclear iraniano e na mediação do conflito árabe-israelense.

### **5.1.2 - Os projetos de cooperação**

De acordo com Gray e Gills (2016), países em desenvolvimento, com o intuito de universalizar suas políticas externas, engajaram-se no estabelecimento de acordos de Cooperação Sul-Sul, sobretudo nas décadas de 70 e no início do século XXI. Como se demonstrou nos capítulos anteriores, os governos Geisel e Lula foram momentos em que predominou uma orientação Sul-Sul da PEB. Nesse sentido, o número de projetos de cooperação estabelecidos é um bom indicador da aproximação que se tentou estabelecer nos dois períodos. Projetos de cooperação, sobretudo entre países em desenvolvimento, apresentam o intuito de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico de determinada região sem um interesse estritamente comercial, sob o discurso de “solidariedade”. Contudo, também são formas utilizadas para aumentar a presença e a influência de determinado país no território em que o projeto é estabelecido, fortalecendo os seus laços políticos. Portanto, quanto maior o número de projetos, maior a aproximação.

A análise dos acordos de cooperação firmados entre Brasil e países do Oriente Médio nos dois governos mostra claramente a dimensão pragmática e reativa da política de Geisel, em contraste com a visão propositiva e engajada da política de Lula. O baixo envolvimento do Brasil no estabelecimento de tais acordos no governo Geisel, apenas 17 em seu total (SANTOS, 2015), mostra que o aprofundamento de relações bilaterais para além do componente econômico não foi uma das metas do presidente brasileiro. A maioria desses acordos foi de cooperação econômica e técnica por parte do Brasil, como contraparte ao fornecimento de petróleo árabe, enquanto acordos científicos, por exemplo, foram minoria (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2022). Novamente, há uma grande parcela de interações nos primeiros anos do governo, que diminuem junto com os efeitos negativos do Primeiro Choque do Petróleo (SANTOS, 2015). A partir do momento em que os preços do

petróleo caem e as chances de um embargo ao Brasil diminuem, diminuem também as interações no estabelecimento de acordos de cooperação bilateral. Digno de nota é o fato de que praticamente todos os acordos de cooperação foram estabelecidos com grandes países exportadores de petróleo: Kuwait, Arábia Saudita, Iraque e Líbia, reforçando a visão de que o principal interesse do país no estabelecimento de tais acordos era reforçar laços com seus fornecedores de petróleo.

Já no governo Lula, o movimento se dá de forma contrária: o grande estabelecimento de acordos, cerca de 135 (SANTOS, 2015; SOUZA, 2018), mostra a disposição do governo em uma política mais propositiva, de aprofundamento intenso das relações bilaterais com grande parte dos países da região. Os temas cobertos pelos acordos são muito mais amplos, se comparados aos acordos firmados no governo Geisel, uma vez que, como mostra Santos (2015), 26% dos acordos estavam relacionados à área de ciência, tecnologia e saúde; 26% à de educação, cultura, turismo e lazer; 27% à de colaboração política, diplomática e jurídica; 5% à de infraestrutura, transporte e energia; 4% à de agropecuária; 4% a de comércio; 4% à de meio ambiente e minérios; 3% à de finanças e 1% à de defesa; o que revela uma ênfase em muito mais temas não-comerciais ou técnicos. Essa característica pode ser explicada por dois fatores presentes na PEB de Lula: o primeiro é o comprometimento ideológico do PT com a ajuda à superação do subdesenvolvimento dos povos mais fracos, uma vez que o estabelecimento de muitos acordos de cooperação era visto como uma forma de mostrar a solidariedade Sul-Sul e auxiliar na melhoria das condições socioeconômicas de países mais pobres. Contudo, essa aproximação na cooperação Sul-Sul não pode ser explicada apenas em termos de “solidariedade terceiro-mundista” do PT: servia também para reforçar a posição do Brasil como um dos líderes das nações emergentes por meio do fortalecimento de sua presença em países do Sul global, buscando angariar apoio para as principais metas políticas e diplomáticas do país. O próprio chanceler Celso Amorim admitiu esse caráter da política brasileira de aproximação Sul-Sul: “[...] a cooperação Sul-Sul é um instrumento diplomático que surge de um desejo autêntico por prestar solidariedade aos países mais pobres. Ao mesmo tempo, ela ajuda a expandir a participação do Brasil nas relações internacionais” (AMORIM, 2010 apud MARIANO et al, 2015, p. 7).

### **5.1.3 - O posicionamento brasileiro no conflito Israel-Palestina**

Historicamente, o Brasil não possuiu uma orientação específica para o Oriente Médio, limitando-se a laços comerciais e ao reconhecimento da independência daquelas nações

(CERVO; BUENO, 2011). A falta de interesse direto de outros atores da política externa nacional nos acontecimentos médio-orientais logrou considerável autonomia ao Itamaraty para definir o posicionamento brasileiro em termos de uma “equidistância”, que se refletiu no posicionamento no conflito árabe-israelense (SANTOS, 2003). Após a Guerra dos Seis Dias, em 1967, no âmbito da ONU, visando solucionar a contenda de forma pacífica, o Brasil participou ativamente de uma resolução do Conselho de Segurança que serviu de base para a famosa Resolução 242 de 1967, a qual consagraria a fórmula da “terra pela paz”, isto é, de que os árabes deveriam fazer a paz com os israelenses para ter as terras e os israelenses precisariam devolver as terras aos árabes para ter paz. O reconhecimento do direito de coexistência entre o Estado de Israel e um possível Estado da Palestina, com base no direito internacional presente na fórmula da “terra pela paz”, tornou-se a base do posicionamento brasileiro para a região até 1973, evitando qualquer comprometimento com um dos dois lados.

O governo Geisel representou uma alteração dessa lógica. Como mostrado no Capítulo 3, Geisel teve a obrigação de não permitir que algum fenômeno desestruturasse as bases do Milagre Econômico, fundamental para a própria manutenção do Regime Militar. Para piorar, o problema brasileiro era duplo: não só o barril estava mais caro, dificultando sua obtenção, como o país sofria ameaças de estar sob boicote direto da OPEP, visto que figurava, na visão dos países afro-asiáticos, como um dos países a apoiar os governos português, israelense ou sul-africano (CERVO; BUENO, 2011). Assim, sendo um dos maiores consumidores da *commodity* no mundo, as chances de um colapso econômico que poderia levar, ao fim, ao colapso do Regime Militar eram reais. Portanto, uma das facetas do Pragmatismo Responsável foi a de assegurar, da forma que fosse necessária, a importação de petróleo.

Nessa situação, a saída vista como natural pelo Estado brasileiro foi a de se voltar para incrementar as relações com os países do Oriente Médio, até então relativamente escassas. Em conclusão, não se pôde mais definir o posicionamento brasileiro em termos de equidistância: os países árabes passaram a exigir uma contraparte política para a ajuda econômica que davam ao Brasil (DEN HARTOG, 1989). A temática escolhida para cobrar maior posicionamento dos países interessados na manutenção da importação petrolífera foi aquela em que existia maior polêmica e que mais era capaz de unir os países árabes: a Questão Palestina. Os países exportadores de petróleo utilizavam-se do poder econômico para conseguir ganhos políticos: a posição de destaque a que esses países foram elevados, por meio dos petrodólares, dava-lhes maior capacidade e autonomia dentro do Sistema Internacional para serem ouvidos e levantarem suas reivindicações. Assim,

[...] a despeito de uma resistência do Itamaraty, que preferia concentrar a agenda bilateral em assuntos econômicos, os interesses árabes eram principalmente políticos. Não havia uma dissociação clara entre economia e política. [...] Nesse sentido, a questão palestina, ligada à lógica do pan-arabismo, vinha sendo colocada em debate na agenda de discussão brasileiro-iraquiana (FARES, 2007, p. 134).

[...] em setembro, Omar al Sakkaf, Ministro dos Negócios Estrangeiros da Arábia Saudita, encontrou-se com Azeredo da Silveira, em Brasília, e cobrou do chanceler brasileiro uma posição mais afirmativa de apoio aos palestinos. Silveira atendeu prontamente ao saudita, o que permitiu ao Brasil ser incluído na lista de países que receberiam petróleo árabe (PILLA, 2011, p. 31).

Fortemente dependente da importação do petróleo, o Governo Geisel se viu em uma difícil posição para tentar resistir às pressões que os países árabes faziam para uma mudança do posicionamento brasileiro na questão árabe-israelense (DEN HARTOG, 1989). As alterações no padrão de comportamento brasileiro acerca do tema podem ser vistas sob uma ótica de votos pró-árabes nas instituições multilaterais, sobretudo na ONU, em votações que envolviam a Questão Palestina (SANTANA, 2006). Importante frisar que, mesmo com a adoção de um discurso “pró-palestina” na ONU, o Brasil não mudou seu posicionamento sobre a coexistência entre os Estados de Israel e da Palestina, apenas passou a defender com mais afinco a criação deste último (SANTOS, 2003).

Em seu primeiro discurso na ONU, na abertura da XXIX Assembleia Geral, Azeredo da Silveira tratou de deixar claro que seu país não apoiava a política colonialista de Portugal e não aceitava o regime de *apartheid* na África do Sul (SANTOS, 2003), motivos pelos quais o Brasil figurou na lista de possíveis países a sofrerem boicote de petróleo. Com relação ao Oriente Médio, até então, quase toda condenação de conduta israelense vinha acompanhada de uma condenação de alguma conduta árabe, evitando deixar implícito a existência de um lado “certo” e outro “errado”, refletindo a equidistância. Contudo, Silveira chamou a anexação de territórios dos países árabes após a Guerra dos Seis Dias de “guerra de conquista” (SEIXAS, 2013). Não há, em nenhuma parte do discurso, qualquer menção ao fato de que foram os países árabes quem atacaram Israel primeiro na Guerra de 1973.

Num intervalo de menos de 2 meses após o discurso, a diplomacia brasileira daria mais dois passos importantes na sua aproximação com os árabes. Nesse sentido, primeiramente, em 14 de outubro de 1974, o Brasil vota favoravelmente à resolução 3210 da AGNU, a qual convidava a Organização para Libertação da Palestina a participar das deliberações acerca da questão palestina, reconhecendo-a como “a representante do povo palestino”. Segundamente, em 22 de novembro, a delegação brasileira dá seu aceite à resolução 3237, para que a OLP seja elevada à condição de membro-observador nas reuniões

da Assembleia Geral (CASARÕES; VIGEVANI, 2014). Uma vez que Israel condenava veementemente a OLP como uma “organização terrorista”, ser reconhecida oficialmente como uma das partes envolvidas no conflito árabe-israelense foi uma grande vitória da diplomacia árabe em nível multilateral, a qual o Brasil apoiou duas vezes.

Em 1976, o Brasil estabeleceu as primeiras relações formais com os palestinos (MAJZOUN, 200). Por intensa pressão dos iraquianos, abriu-se, no Escritório da Liga Árabe, em Brasília, um espaço para a OLP, a qual podia designar um representante para atuar em nome do povo palestino em solo brasileiro, sendo o Brasil o primeiro país latino-americano a desenvolver relações desse tipo (BRUN, 2012). Em 1977, o Brasil se posicionou favoravelmente à deliberação da AGNU que instituiu o 29 de novembro como Dia Internacional da Solidariedade com o Povo Palestino (SANTOS, 2003).

O ponto alto da estratégia na aproximação com os árabes foi o controverso voto favorável à Resolução 3379, de novembro de 1975 (SANTOS, 2003). Nele, o Brasil condenava o sionismo enquanto uma forma de racismo e discriminação, rechaçando aquilo que era, literalmente, a base do movimento nacionalista judeu e razão de ser do Estado de Israel (CASARÕES; VIGEVANI, 2014). Ao se posicionar a favor do que era um ataque árabe aos fundamentos teóricos básicos da existência de Israel, o Brasil alcançou o auge da política de alinhamento com os interesses árabes. Tal posicionamento chegou a gerar críticas não só por parte dos israelenses, como também no Brasil e nos Estados Unidos (SANTANA, 2006). Uma edição do *New York Times* trazia explicitamente a afirmação de que “ditadores militares brasileiros sem consciência estão buscando petróleo árabe e investimentos com seus votos” (SANTOS; UZIEL, 2015, p. 80, tradução nossa). O fato de que, dentre os países americanos, apenas Brasil, México e Cuba votaram a favor da Resolução 3379 também contribuiu para um forte criticismo estadunidense, na medida em que os brasileiros haviam tomado a mesma decisão que o governo de Fidel Castro, um dos maiores opositores à Washington.

As recentes pesquisas de Santos e Uziel (2015) demonstram que a maior intenção do voto, contudo, foi afrontar Washington. De fato, o Pragmatismo Responsável só poderia se realizar se o Brasil tivesse liberdade de ação. Afirmam os autores que Geisel, após orientar que fosse dado um voto favorável, teria voltado atrás e estava pronto para avisar que o posicionamento brasileiro deveria ser revisto, alterando-o para uma abstenção. Contudo, dentro do intervalo de tempo entre a elaboração do voto brasileiro e a votação final, tornou-se público um documento que afirmava o desapontamento norte-americano com a suposta

posição brasileira. A forte pressão estadunidense para que o Brasil alterasse logo seu voto foi entendida como uma tentativa de interferência nos assuntos internos brasileiros, o que acabou por irritar Geisel, que, por isso, recomendou que se mantivesse o voto favorável e, ainda mais, que a delegação brasileira justificasse seu voto (SANTOS; UZIEL, 2015; PILLA, 2011).

Em conclusão, pode-se perceber uma interessante característica da mudança de posicionamento do governo Geisel: o fato de que a “preferência” pelos países árabes foi buscada apenas por votos nos comitês da Assembleia Geral da ONU. Ou seja, foram gestos sobretudo simbólicos, mais preocupados em agradar retoricamente as nações a favor do Estado da Palestina em uma agência multilateral do que empreender ações concretas que condenassem o Estado de Israel ou promovessem o reconhecimento internacional da Palestina. Nesse sentido, pode-se perceber um posicionamento mais reativo, primariamente causado pelas pressões dos países árabes para uma mudança e uma dimensão rasa de comprometimento brasileiro, voltado primariamente para ações simbólicas e retóricas na ONU. A maior parte das ações, em movimento semelhante a outras dimensões analisadas, dá-se sobretudo no biênio 1974-1975, com queda em 1976 e virtual inexistência nos anos de governo restante, demonstrando o caráter reativo e causado pela dependência da importação de petróleo.

O Governo Lula representa um outro momento de aproximação entre o Brasil e o conflito árabe-israelense. Inicialmente, não se sabia qual seria o posicionamento brasileiro com a eleição de Lula, uma vez que, como mostrado no Capítulo 4, a plataforma original de política externa do PT era fortemente influenciada pela ideologia terceiro-mundista, que tinha na defesa da Causa Palestina uma de suas maiores missões (JAKOBSEN, 2016). No que tange ao conflito árabe-israelense, o Brasil não abandonou sua tradicional política de defesa da coexistência pacífica entre os dois Estados e nem sofreu fortes pressões para adotar um posicionamento mais pró-palestino. As iniciativas brasileiras foram frutos principalmente da ideologia petista em prol do povo palestino e do desejo político de fazer o Brasil um ator relevante nas discussões para uma possível solução do conflito (SANTOS, 2014). Em conclusão, foi implementada uma estratégia muito mais propositiva, buscando simultaneamente tornar o Brasil um mediador reconhecido, aprofundar os laços bilaterais com Israel e promover ações mais concretas que viabilizassem a criação de um Estado da Palestina, mesmo que tais desejos se apresentassem em conflito em determinadas ações.

De acordo com Santos (2014), o governo Lula, desde seu início, buscou angariar apoio dos países do Oriente Médio como uma nação com credenciais suficientes para ter maior papel na resolução do conflito árabe-israelense. Essa política teria se iniciado com a recusa brasileira em apoiar a invasão norte-americana ao Iraque em 2003, sem autorização da ONU, sendo visto pelos países árabes como uma nação em crescimento e um mediador imparcial e respeitoso do Direito Internacional. A partir daquele momento, Lula e Amorim passaram a nutrir a expectativa de que o caminho para maior participação brasileira na disputa árabe-israelense estava pronto para ser trilhado, a ponto de o chanceler afirmar que o Brasil não buscou protagonismo, mas sim de que foi buscado pelos países médio-orientais para ter maior relevância nos processos de paz (AMORIM, 2011; AMORIM, 2010; SANTOS, 2014). Souza (2018) afirma que um dos principais interesses do Brasil em uma maior participação na resolução do conflito entre Israel e Palestina era angariar prestígio internacional o suficiente para conseguir uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU, colocando-se como um dos principais atores internacionais em matérias de extrema importância na manutenção da paz mundial.

A visita de Lula ao Oriente Médio, em 2003, pode ser vista como o primeiro envolvimento direto de sua administração com o conflito. Ao visitar o Egito, o presidente e o chanceler brasileiros foram abordados pelo Ministro das Relações Exteriores da Autoridade Nacional Palestina, Nabil Shaat, que pediu para que o Brasil abrisse alguma representação oficial brasileira na Palestina (AMORIM, 2011). O pedido foi bem visto e atendido e foi inaugurado o Escritório de Representação do Brasil na Palestina, com uma missão diplomática permanente na área, que funcionava basicamente como um consulado (SANTOS, 2014; SANTOS, 2015; AMORIM, 2011). Para o governo, era mais uma prova de que os próprios envolvidos na contenda desejavam uma maior participação brasileira, a partir da concepção de que o processo de paz, da forma como foi conduzido desde a década de 90, focado na intermediação dos países desenvolvidos apenas, com a ausência de outros interlocutores, havia provocado um fracasso de qualquer possibilidade de solução (AMORIM 2011). Nesse contexto, o crescimento das grandes nações emergentes era prova de que qualquer acordo de sucesso sobre questões sensíveis do Sistema Internacional deveria passar por maior participação desses países como mediadores, tendo eles maior legitimidade para lidar com tais questões que muitos países centrais, vistos como parciais.

O contexto de realização da I Cúpula da ASPA, em 2005, foi importante para as pretensões brasileiras no conflito israelo-palestino. Amorim fez diversas viagens aos países da

região na tentativa de angariar apoio para sua realização. Antes e após a Cúpula, o chanceler brasileiro visitou, respectivamente, Palestina e Israel, sendo bem recebido em ambos e reiterado da importância que atribuíam ao apoio brasileiro (SANTOS, 2014; AMORIM, 2011). O conteúdo da Declaração Final da Cúpula trazia um texto consideravelmente ambíguo no que diz respeito à condenação do terrorismo praticado contra os israelenses, sendo considerado uma forma de resistência à ocupação estrangeira e, portanto, legítima (MANZUR, 2005). Assim, as viagens de 2005 deram início a uma importante lógica do Governo Lula: ações vistas como de maior aproximação com os países árabes eram frequentemente seguidas de demonstrações de desejo de aumento das interações com Israel, com visitas de Lula ou Amorim, para tranquilizar os israelenses sobre as intenções brasileiras e reafirmar a imparcialidade do país (BRUN, 2012; SANTOS, 2014). Assim, a diplomacia brasileira tentava agradar simultaneamente os dois lados e ainda se colocar como ator imparcial, sempre buscando contrabalancear qualquer gesto que pudesse gerar fortes criticismos e acusações de imparcialidade, sobretudo por parte de Israel.

Em 2006, ocorreu o conflito entre Israel e o Hezbollah, no Líbano. Há um contingente considerável de descendentes de libaneses no Brasil, o mesmo ocorrendo com brasileiros vivendo naquele país, de modo que, com a eclosão da guerra, foram feitos grandes esforços para salvar os refugiados brasileiros que foram para a Turquia para escapar do confronto. De acordo com Santos (2014), essa situação foi fundamental para que Amorim concluísse que o Brasil deveria se envolver mais com as questões humanitárias na região, principalmente os refugiados palestinos. Essa característica representa uma implementação da linha ideológica do pensamento petista de solidariedade terceiro-mundista, enxergando a ajuda do país a um povo oprimido como uma obrigação, o que refletiu em um aumento da ajuda humanitária brasileira à Palestina (JAKOBSEN, 2016). Santos (2014) mostra que

Na Conferência Internacional sobre a Situação Humanitária nos Territórios Palestinos Ocupados (Estocolmo, agosto de 2006) e na Conferência Internacional de Doadores para o Estado Palestino (Paris, dezembro de 2007), o governo brasileiro anunciou uma contribuição total de US\$ 10,5 milhões. No final de dezembro de 2008, Israel realizou uma grande ofensiva militar contra Gaza na "Operação Chumbo Fundido", também conhecida como "Massacre de Gaza". Em janeiro de 2009, um avião da Força Aérea Brasileira (FAB) levou à Jordânia 14 toneladas de medicamentos e alimentos que seriam imediatamente transportados à Faixa de Gaza. Pouco depois, na Conferência de Doadores em Apoio à Economia Palestina para a Reconstrução de Gaza (Sharm El Sheikh, março de 2009), Celso Amorim anunciaria uma contribuição de mais US\$ 10,5 milhões (SANTOS, 2014, p. 216).

Em 2007, um gesto vindo do governo dos Estados Unidos, principal ator responsável pela mediação do conflito em pauta, foi interpretado como reconhecimento do importante

papel que o Brasil tinha a desempenhar. O IBAS, agrupamento formado por Brasil, África do Sul e Índia, com o objetivo de aumentar a influência internacional e coordenar as iniciativas Sul-Sul dessas nações, como mostrado no Capítulo 4, foi convidado para participar da Conferência de Anápolis, que tinha como objetivo avançar no processo de paz entre israelenses e árabes/palestinos. Não sendo um país islâmico, médio-oriental ou uma antiga potência colonial, o convite só poderia ser prova, na visão de Amorim, de que, de fato, o Brasil estava credenciado a atuar de forma mais ativa na questão.

O posicionamento brasileiro, durante o governo Lula, sempre que ocorriam embates entre israelenses e árabes, por conta da Questão Palestina, foi em grande parte parecido com o que ocorreu durante o governo Geisel. Não houve o abandono da defesa do direito de existência reconhecida e pacífica de Israel, mas a retórica passou a se mostrar cada vez mais condenatória para os israelenses e consideravelmente leniente com as ações árabes (SANTOS, 2014). O posicionamento “pró-palestino”, nesse contexto, dá-se pela interpretação de que Israel possui direitos de viver em segurança, mas, para isso, deve reconhecer, antes, os direitos de constituição do Estado Palestino. Nesse sentido, retoricamente falando, o discurso brasileiro passou a refletir de forma mais semelhante àquele da década de 70, em que a interpretação da “fórmula da terra pela paz” se fez pelo entendimento de que a “paz” deve vir precedida da “terra”. Como Israel é um Estado independente há várias décadas e possui forças armadas muito bem equipadas, o governo brasileiro reiteradamente chamou atenção para a assimetria de força envolvida, já que os ataques palestinos, muitas vezes, eram feitos com armamentos e métodos menos potentes que as respostas israelenses. Amorim (2011) deixa clara essa visão do governo Lula ao afirmar que

Nenhum ator pode, por si só, fazer mais para fortalecer posições moderadas por parte das lideranças palestinas que Israel. Caso não se tenha a perspectiva clara de um Estado palestino viável, grupos radicais conseguirão se impor. Até mesmo mais perigoso, suas ideias se tornarão aquelas da maioria (AMORIM, 2011, p. 55, tradução nossa).

Esse posicionamento, contudo, colocou-se em clara oposição com o objetivo brasileiro de se apresentar como um ator imparcial para a resolução do conflito, uma vez que, durante o governo Lula, a opinião pública e muitos políticos israelenses acusaram o Brasil de parcialidade (SANTOS, 2014). Portanto, equilibrar e produzir movimentos coerentes em todas as frentes de atuação no conflito, como o Brasil tentou fazer, mostrou-se uma tarefa consideravelmente difícil, minando a pretendida legitimidade brasileira em determinados momentos.

Nos anos de 2008, 2009 e 2010, houve um intercâmbio considerável entre Brasil, Israel e Palestina, no que tange às visitas de caráter oficial. Celso Amorim visitou os dois países em todo o triênio. Em 2010, Lula tornou-se o primeiro mandatário brasileiro a visitar tanto Israel quanto a Palestina (SANTOS, 2014). As visitas de Lula podem ser compreendidas como uma retribuição às visitas feitas em 2009 pelo Primeiro-Ministro e pelo Chanceler de Israel e pelo Presidente da Autoridade Palestina. Certamente, tais visitas tiveram importante influência na percepção brasileira de que era uma “obrigação” do Brasil se envolver mais com a questão como um mediador, visto que os próprios Estados envolvidos no conflito buscavam se aproximar do país. Assim, para confirmar o que o governo enxergava como uma crescente relevância brasileira em questões internacionais de extrema importância, o presidente brasileiro visitou a região em seu último ano de governo. O fato de que essa troca de visitas ocorreu nos últimos anos do governo Lula corrobora a visão da diplomacia brasileira do período de que as possíveis mudanças estruturais no Sistema Internacional após a Crise de 2008 eram benéficas ao país (BRUN, 2012). Nesse sentido,

Quando recebeu em Brasília os líderes de Israel, da Autoridade Palestina e do Irã em menos de um mês em 2009, o presidente Lula demonstrou a capacidade da diplomacia brasileira e seu potencial de atuação na resolução de várias tensões no Oriente Médio, caso o país estivesse mais integrado aos mecanismos de negociação. Atuando dessa maneira, as autoridades brasileiras tentam legitimar seu desejo de integrar os centros das decisões mundiais (BRUN, 2012, p. 84, tradução nossa).

As visitas de Lula feitas em 2010 foram chamadas, pelo próprio presidente, de uma “Missão de Paz”. Após dizer, durante a visita de Abbas, em 2009, que os norte-americanos não tinham mais a capacidade para lidar sozinhos com uma questão tão importante para a segurança internacional, em um mundo marcado cada vez mais pela emergência dos grandes países emergentes, o mandatário brasileiro se colocou na posição de um possível mediador para o conflito (AMORIM, 2011). Lula se colocou como alguém que falaria “as verdades” para todos os envolvidos com neutralidade. Todavia, o fracasso da estratégia brasileira de se firmar como um mediador para a questão palestina se deu muito em função de que, em Israel, o presidente brasileiro não era visto como alguém que “falava a verdade” e muito menos que agia com neutralidade (DATZ; PETERS, 2013). Durante suas visitas aos dois países, Lula foi muito criticado pelo tom assimétrico com o qual condenou a reação israelense a ataques terroristas palestinos e a construção dos assentamentos judaicos nos Territórios Ocupados, mostrando pouca compreensão com a importância dada às questões de segurança para o país, e por não ter visitado o túmulo de Theodor Herzl, pai do movimento sionista, enquanto que, ao visitar a Palestina, o presidente brasileiro prestou homenagens no túmulo de Yasser Arafat,

principal figura do nacionalismo palestino (DATZ; PETERS, 2013). A decisão de não prestar homenagens a Herzl foi tão criticada que o chanceler israelense, Avigdor Lieberman, recusou-se a se encontrar com Lula como forma de protesto à parcialidade (SANTOS, 2015).

A aproximação ocorrida entre o Brasil e os demais países árabes durante o governo Lula não se deu em detrimento das relações com Israel. A diplomacia brasileira tentou compensar aproximações com os países árabes com gestos de aproximação bilateral com os israelenses, evitando críticas fortes que pudessem deslegitimar a busca do país pelo reconhecimento como mediador, como foi o caso da visita empreendida em 2005 por Celso Amorim, após a realização da Cúpula da ASPA. Embora essa estratégia não tenha dado certo, houve, de fato, um considerável aprofundamento das relações entre Brasil e Israel no período (AMORIM, 2011). Mesmo que o Brasil criticasse intensamente o uso da força israelense contra cidadãos palestinos, o campo em que se deu a maior cooperação entre os dois países foi justamente no de defesa, sobretudo pela cooperação militar e pela venda de armamentos (SANTOS, 2015). O Brasil tornou-se um dos maiores importadores mundiais de armamento israelense e, praticamente ao mesmo tempo em que reconhecia o Estado da Palestina, assinava um Acordo de Cooperação em matéria de segurança com Israel (DATZ; PETERS, 2013). As visitas de duas figuras de alto nível em Israel, o chanceler Lieberman e o presidente Peres, ao Brasil, em 2009, acompanhados de delegações de empresários, principalmente do campo da segurança, e a ida do Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, a Israel, serviram para pavimentar o caminho da aproximação (DATZ; PETERS, 2013; SANTOS, 2015). Por sua vez, o presidente brasileiro, ao visitar Israel em 2010, mesmo sofrendo (fazendo) críticas de (sobre) Israel, destacou a importância de investimentos israelenses na economia brasileira e elogiou o espírito empreendedor daquele país, sobretudo sua capacidade nos setores altamente tecnológicos, nos quais a cooperação interessava ao Brasil (DATZ; PETERS, 2013).

O auge da política de Lula em relação ao conflito se deu em dezembro de 2010. Como forma de mostrar o comprometimento de seu partido com a ajuda à luta do povo palestino por sua independência e da diplomacia brasileira com uma solução pacífica e negociada para a questão, o governo Lula reconheceu oficialmente o Estado da Palestina, dentro das fronteiras de antes da Guerra dos Seis Dias, como um Estado soberano (AMORIM, 2011). O reconhecimento brasileiro foi uma resposta a um pedido pessoal que o presidente Abbas fez por escrito a Lula, no fim de novembro (DATZ; PETERS, 2013; AMORIM, 2011). Após o reconhecimento, a Delegação Especial da Palestina tornou-se a Embaixada da Palestina no Brasil, mostrando o aprofundamento das relações e o desejo brasileiro de proceder para ações

que, de fato, ajudassem o povo palestino a obter o reconhecimento internacional, uma meta importante para a ideologia do PT e para a diplomacia brasileira. Por outro lado, havia o interesse de que esse gesto incrementasse a relevância internacional do país como um ator de confiança para os países do Oriente Médio, na esperança de que ajudassem o Brasil a alcançar suas demandas, futuramente, visto que, após o gesto brasileiro, diversos países sul-americanos procederam ao reconhecimento da Palestina (DATZ; PETERS, 2013). Contudo, esse gesto não passou livre de críticas, principalmente de norte-americanos e israelenses, para quem o Brasil mostrou não estar realmente comprometido com a neutralidade, visto que “deixou claro que a Palestina não precisava fazer as pazes com Israel para obter sua independência” (DATZ; PETERS, 2013). Contudo, Amorim (2011) é enfático ao tentar matizar as críticas:

O reconhecimento da Palestina reforça o nosso comprometimento histórico para a criação de um Estado palestino economicamente viável e geograficamente coeso, coexistindo pacificamente e em segurança com o Estado de Israel. Nós vemos isso como um estímulo - e não como um substituto - às negociações (AMORIM, 2011, p. 56, tradução nossa).

Na realidade, essas críticas sublinham um dos principais motivos pelos quais a estratégia de Lula fracassou: a posição de um mediador legítimo e internacionalmente reconhecido demandava uma posição mais neutra e cautelosa, enquanto as linhas gerais do pensamento ideológico do PT e a visão de mundo do presidente incentivavam ações que tendiam para o lado palestino, criando uma inconstância nas ações.

#### **5.1.4 - Iniciativas de mediação de conflitos regionais**

A mais ambiciosa dentre as principais iniciativas tomadas durante o governo Lula para a região do Oriente Médio foi a Declaração de Teerã, assinada em 2010 em conjunto com Turquia e Irã (SOUZA, 2018). A Declaração é o exemplo por excelência da visão do governo Lula de que, após a Crise de 2008, o Sistema Internacional havia se transmutado para uma multipolaridade, em que os países em desenvolvimento deveriam desempenhar um papel de mediação de conflitos regionais em situações complexas. Pela natureza inovadora e ousada dessa dimensão, pode-se perceber que ela não encontra um equivalente durante o governo Geisel. A política externa do presidente militar para o Oriente Médio se deu de forma muito mais reativa e retórica, com a ausência de iniciativas que realmente acarretassem em um novo papel do Brasil para a região, sendo muito mais fruto de pressões dos países árabes para determinados posicionamentos na ONU. Nesse sentido, um grande envolvimento brasileiro na busca por um papel de protagonismo em questões de ameaças à segurança internacional não

foi visto como algo que estava ao alcance do Brasil, principalmente em um contexto de crise. Portanto, apenas o caso da Declaração de Teerã, no governo Lula, será analisado.

O pensamento aplicado para a participação brasileira na mediação de um acordo para a questão do programa nuclear iraniano foi semelhante àquele apresentado para o conflito árabe-israelense. Como mostrado no Capítulo 4, um dos maiores objetivos da política externa de Lula foi tornar o Brasil um ator de primeira importância em nível internacional, colocando o país como um dos participantes das principais questões de relevância no Sistema Internacional. Nesse sentido, a aproximação de regiões até então consideradas negligenciadas pela política externa brasileira foi fundamental para aumentar os contatos políticos do Brasil com outros países, com o governo brasileiro buscando colocar-se sempre como aliado dos países em desenvolvimento, esperando, com isso, receber o apoio desse grupo de países para alcançar suas principais metas, sendo um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU a principal (JAKOBSEN, 2016; AMORIM, 2010). Contudo, o governo Lula buscou não só a expansão da presença brasileira em termos de parceiros, mas também em termos de áreas em que o país poderia ter uma participação mais ativa. Nesse sentido, as questões de segurança apresentaram-se como um campo aberto à maior participação brasileira (AMORIM, 2010). A Crise de 2008 apresenta, nesse contexto, importância ímpar, visto que o abalo sofrido pelas economias centrais, frente a uma menor desaceleração econômica nas economias emergentes, deixou claro para os formuladores da política externa brasileira no período que o mundo encontrava-se em transformação, oferecendo cada vez mais oportunidades para os grandes países em desenvolvimento (AMORIM, 2010; SOUZA, 2018). Portanto, o Brasil precisava tomar uma posição mais proativa no cenário internacional e em questões de maior complexidade, com vistas a alcançar suas metas político-diplomáticas.

Se o desejo brasileiro de se tornar um ator mais relevante no complexo tabuleiro do Oriente Médio se iniciou no início do governo, ele foi totalmente aprofundado após a Crise de 2008. Fundamental nesse sentido foi a recusa brasileira em apoiar a invasão norte-americana ao Iraque, ocorrida em 2003 sem o aval da ONU. Amorim (2011) é enfático ao afirmar que o fato de que o Brasil não cedeu às pressões internacionais e continuou pautando seu posicionamento exclusivamente pelo que acreditava ser correto fez o país ser muito bem visto na região do Oriente Médio, como um ator imparcial e respeitador do Direito Internacional. Com isso, o Brasil desejava angariar cada vez mais apoio para um maior protagonismo nas questões médio-orientais. O desejo virou ação após a Crise de 2008, quando os principais envolvidos na implementação da PEB chegaram à conclusão de que era tempo de o Brasil agir

firmemente em questões até então “reservadas” às Grandes Potências, pois, apenas assim o país conseguiria angariar apoio e exercer influência suficiente para conseguir penetrar nos principais centros decisórios da política internacional (BRUN, 2012; AMORIM, 2010). Para Lula e Amorim, as regras de funcionamento do Sistema Internacional estavam defasadas e careciam de legitimidade por estarem totalmente concentradas nos países centrais, com uma estrutura que não refletia o que era, de fato, a distribuição do poder no Sistema (BRUN, 2012). Por isso a necessidade de uma atuação ativa do Brasil para romper com essa lógica.

O triênio 2008-2010 representou, portanto, uma tentativa direta de maior envolvimento brasileiro com países envolvidos em conflitos regionais, notadamente Irã, Palestina e Israel. O aumento do número de visitas feitas e recebidas durante esses anos não é mera coincidência, mas fruto da percepção do governo de que, para aumentar sua influência internacional, o Brasil deveria aumentar seus contatos bilaterais de alto nível com essas nações. Foi por essa razão que, em 2008, Amorim visitou o Irã e a Palestina, Lula visitou o Irã, a Palestina e Israel em 2010, e, num intervalo de duas semanas, os mandatários desses três países visitaram o Brasil em 2009, situação interpretada pelo governo como mais uma prova da importância que esses países atribuíam às capacidades mediadoras do Brasil e sobre a necessidade de maior envolvimento brasileiro (AMORIM, 2010). Assim,

O presidente Lula e seus assessores-chave na política externa - Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia, o conselheiro presidencial especialista em relações internacionais no PT, e Samuel Pinheiro Guimarães, o secretário-geral do Itamaraty entre 2003 e 2009 - tentaram dar a conhecer e afirmar a voz do Brasil em escala mundial. Nesta perspectiva, posicionar-se sobre as principais tensões internacionais permite incrementar a visibilidade do país. Essa estratégia levou os dirigentes brasileiros a se interessarem pelo Oriente Médio, que concentra vários conflitos que ameaçam a paz e a segurança mundiais. De fato, nota-se uma aceleração das visitas de Lula e Amorim quando os problemas na região recrudesceram, a partir do final de 2008 (BRUN, 2012, p. 83-84, tradução nossa).

A Declaração de Teerã trazia a participação direta do Brasil em um tema que era em grande parte restrito às Grandes Potências: a não-proliferação nuclear (PATTI, 2010). Enquanto um país não-nuclearizado, o Brasil sempre fora um defensor do desarmamento geral, acreditando que apenas assim se pode construir, de fato, um mundo mais seguro e sem os perigos de um holocausto nuclear. Nessa mesma temática, o Brasil também sempre defendeu que o abandono das armas nucleares não deveria significar o fim do uso da tecnologia nuclear, pois ela poderia ser fundamental para ajudar determinados povos a superar o subdesenvolvimento, sendo, portanto, permitida para usos pacíficos apenas, na visão brasileira (AMORIM, 2011). Entretanto, o país nunca tinha se envolvido em questões de nível

tão alto na segurança internacional, colocando-se no centro de uma negociação diplomática que poderia mudar muitos rumos não só regionais, mas globais (PATTI, 2010).

O principal ponto em discussão era o programa nuclear iraniano. Como membro do TNP, o Irã possui o direito de desenvolvimento de tecnologia nuclear para fins pacíficos e, segundo seu governo, esse é o principal objetivo do desenvolvimento de tecnologia nuclear no país. Contudo, as Grandes Potências acusam o regime iraniano de desenvolver armamento militar para fins militares, na esperança de criar uma bomba atômica que permita ao país atingir um novo status internacional. Garantir sua própria defesa por meio da obtenção de uma força de dissuasão nuclear é importante para um país isolado e tido como revisionista como é o caso do Irã, visto que possui como maiores rivais Israel, Estados Unidos e alguns países árabes, de modo que há sempre uma forte sensação de insegurança pairando sobre o país (PATTI, 2010). O fato de que, em 2007, os iranianos admitiram manter em segredo da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) algumas instalações para enriquecimento de urânio aumentou consideravelmente as preocupações acerca das verdadeiras intenções iranianas, fazendo com que China e Rússia, mais simpáticas ao Irã, também isolassem o país. Em outubro de 2009, a AIEA e o chamado P5+1, grupo formado pelos 5 poderes nucleares reconhecidos pelo TNP e membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (Rússia, China, Inglaterra, EUA e França) mais a Alemanha, chegaram a um acordo com o Irã para o fornecimento de urânio enriquecido para fins de pesquisa médica, finalidade para qual, segundo o governo iraniano, serviam suas pesquisas nucleares. De acordo com Patti,

Pelo acordo, o Irã mandaria cerca de 1,200 quilogramas de seu urânio pouco enriquecido, 75% do urânio enriquecido que Teerã possui, para a Rússia para um maior enriquecimento. A França iria, então, transformar esse urânio de origem russa em combustível para o Reator de Pesquisas de Teerã (PATTI, 2010, p. 189, tradução nossa).

Todavia, após inicialmente aceitar o acordo, o governo iraniano voltou atrás. Os setores mais conservadores dentro da sociedade iraniana recusaram o acordo, sobretudo por três motivos: discordância sobre a quantidade de urânio a ser entregue e o local da entrega e por acreditar que o urânio enriquecido deveria ser entregue simultaneamente ao recebimento do combustível nuclear (AMORIM, 2010). Portanto, o Irã deveria confiar apenas na sua própria capacidade de enriquecimento de urânio, continuando as pesquisas para um maior enriquecimento do material. Como consequência, em 2010, uma série de novas sanções econômicas foi adotada pelo Conselho de Segurança contra o país (PATTI, 2010).

Foi nesse contexto de fracasso do acordo de 2009 que o Brasil resolveu tentar adotar uma posição de liderança no que tange à solução para a questão do programa iraniano (AMORIM, 2011). Para o governo Lula, a contenda se colocava nos termos de um país de Terceiro Mundo tentando desenvolver uma tecnologia vital para seu desenvolvimento nacional, mas que era impedido pela desconfiança dos principais países centrais (PATTI, 2010). Portanto, como um dos líderes do mundo em desenvolvimento e país pronto para ter uma maior importância internacional, o Brasil deveria fazer o possível para tentar mediar um acordo que garantisse ao país médio-oriental o direito de desenvolver um programa nuclear pacífico (AMORIM, 2011). Essa visão também era alinhada com o pensamento histórico da ideologia terceiro-mundista do PT, que acreditava no direito ao desenvolvimento nacional por parte dos povos oprimidos pelas Grandes Potências (JAKOBSEN, 2016).

Durante a visita do presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad ao Brasil, em 2009, Lula afirmou ser contra as sanções econômicas a que o Irã estava sendo submetido, reforçou sua oposição à proliferação nuclear iraniana em termos militares e prezou por uma maior participação brasileira na tentativa de se chegar a um acordo (PATTI, 2010). O posicionamento brasileiro pode ser compreendido pelo universalismo da política externa de Lula, uma vez que se acreditava que, ao isolar determinados países colocando forte pressão socioeconômica em suas populações locais, os problemas não seriam resolvidos, mas sim exacerbados, gerando forte ressentimento do país sancionado, contribuindo ainda mais para a instabilidade internacional. Era necessário integrar e não isolar o Irã: Amorim deixou claro que “um país não pode ser privado do acesso a uma tecnologia por ser islâmico ou estar situado em uma região perigosa, especialmente se um de seus vizinhos é conhecido por possuir não só a mesma tecnologia, mas as armas de fato” (AMORIM, 2011, p. 60, tradução nossa). De acordo com o chanceler, o Brasil era um dos poucos países a respeitar um pressuposto fundamental para qualquer tipo de acordo com os iranianos: o reconhecimento de que tinham o direito a um programa nuclear, desde que pacífico, o que dava maior credibilidade para a diplomacia brasileira (AMORIM, 2011).

Brasil e Turquia apoiaram o acordo de outubro de 2009 e, vendo as negociações falharem, decidiram tomar a liderança de um novo acordo com o Irã, aproveitando-se de que ambos atuavam, em 2010, como membros não-permanentes do Conselho de Segurança (PATTI, 2010). Assim, Amorim visitou o Irã, no início de abril para conversar com Ahmadinejad sobre as possibilidades de uma nova tentativa de acordo, com participação direta de Brasil e Turquia. Após receber uma resposta positiva do mandatário iraniano, Lula e

o primeiro-ministro turco Erdogan apresentaram para o presidente estadunidense Barack Obama, durante um encontro, em abril de 2010, seu desejo de mediar diretamente um novo acordo com o governo iraniano (PATTI, 2010). Obama apenas agradeceu a tentativa brasileira, mas afirmou que o posicionamento estadunidense - e dos outros membros do P5+1 - ainda era pela manutenção das sanções, por acreditar que qualquer manutenção nas bases da negociação de 2009 apenas faria o Irã ganhar mais tempo para continuar seu programa de enriquecimento de urânio em nível militar. Mesmo assim, Lula e Erdogan, confiantes do momento de fortalecimento das nações em desenvolvimento que estavam vivenciando, seguiram com o plano, acreditando que teriam sucesso e, com isso, mostrariam a nova realidade do Sistema Internacional às Grandes Potências.

Em maio de 2010, Brasil e Turquia anunciaram ao mundo o sucesso de sua iniciativa: ambos tinham chegado a um acordo com o Irã para uma nova solução ao programa nuclear do país (AMORIM 2010; AMORIM, 2011; PATTI, 2010). De acordo com Amorim, o acordo tinha todos os pontos que o governo estadunidense havia estabelecido, em carta para Lula, como condições obrigatórias para o aceite de qualquer negociação (JAKOBSEN, 2016). Pelo novo acordo, Brasil e Turquia foram capazes de chegar a um consenso com os iranianos sobre os três pontos de discordância presentes no acordo anterior: a quantidade de urânio a ser enviada foi mantida em 1200 quilos; o local de entrega também foi alterado para um mais “neutro”, a Turquia; e, por fim, o Irã cedeu sobre a necessidade de "simultaneidade". Ademais, houve a promessa de permitir a vistoria da AIEA nas usinas nucleares, para se certificar dos propósitos pacíficos do programa e mandar uma carta se comprometendo com os termos (AMORIM, 2010). Não havia expectativa de que apenas Brasil e Turquia conseguiriam resolver toda a questão em apenas um acordo, mas os diplomatas envolvidos tinham a noção de que era necessário um primeiro passo para criar confiança entre as partes, sendo esse o verdadeiro objetivo do acordo de 2010. A Declaração de Teerã, como foi chamado o acordo, surpreendeu a comunidade internacional, por mostrar que dois países em desenvolvimento tinham conseguido um compromisso que as principais potências mundiais haviam fracassado em obter (PATTI, 2010). Dessa forma, confirmava-se a visão de Lula e Amorim sobre o “Mundo em Transformação” e a necessidade de uma ampla atualização das regras e canais do Sistema Internacional para refletir a nova distribuição de poder no mundo (AMORIM, 2010). O novo acordo com o Irã era uma prova da capacidade brasileira em exercer um papel inovador e de liderança no campo da “alta política” internacional, lidando com questões complexas e relacionadas com a manutenção da paz global, o que justificaria as

demandas por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Amorim (2010) justifica o sucesso da Declaração justamente nos termos dessa visão:

Por que Brasil e Turquia tiveram sucesso onde os poderes tradicionais tinham falhado? Primeiramente, porque Brasil e Turquia - ambos países em desenvolvimento - possuem boas relações com o Irã. O Brasil é um membro do G-15, um grupo de países em desenvolvimento no qual o governo iraniano deposita grande grau de importância, tendo presidido sua última conferência. A Turquia não só está localizada no Oriente Médio, mas é também uma nação islâmica e, sob o presente governo da AKP, tem tido uma política externa muito ativa e independente, o que naturalmente facilita o diálogo. Segundamente, Brasil e Turquia são Estados não-nucleares, possuindo, assim, uma legitimidade muito maior ante os olhos das autoridades iranianas no que diz respeito a esforços direcionados à não-proliferação. Terceiramente, eles não assumiram de antemão que o programa nuclear iraniano tinha necessariamente usos não-pacíficos. Ambos acreditaram, como muitos dos proponentes originais e a AIEA, que o acordo de troca ajudaria a dissipar pelo menos algumas dúvidas. Finalmente, Brasil e Turquia sempre reconheceram o direito iraniano a um programa nuclear pacífico, incluindo o direito de enriquecer urânio, contanto que a AIEA possa mandar seus inspetores para garantir que as regulações aplicáveis estejam sendo respeitadas (AMORIM, 2010, p. 223, tradução nossa).

Como reconhecimento do sucesso da iniciativa, Amorim e o chanceler turco Davutoglu publicamente pediram reconhecimento internacional da Declaração de Teerã, que a teria permitido ser posta em prática (PATTI, 2010). Para ambos, era especialmente importante o reconhecimento dos membros permanentes do Conselho de Segurança, pois seria a confirmação das altas expectativas que os dois governos nutriam sobre o aumento de seu poder no Sistema Internacional e a integração de ambos nos centros decisórios da política internacional. Todavia, o reconhecimento não ocorreu: os países desenvolvidos, na realidade, criticaram a Declaração por ser apenas uma forma encontrada pelo Irã para ganhar mais tempo no desenvolvimento de seu programa nuclear militar (PATTI, 2010). A preferência foi pela manutenção das sanções econômicas, votadas pelo Conselho de Segurança cerca de um mês depois da assinatura da Declaração. O fato de que o Brasil votou de forma contrária às sanções é significativo, uma vez que, como Amorim (2010) recorda, foi a primeira vez, em toda a história de participação brasileira no Conselho, que o país votou contra uma resolução que foi aprovada, mostrando o protesto brasileiro contra o abandono da Declaração de Teerã.

O chanceler brasileiro, ao tratar dos motivos que levaram à recusa do acordo, afirma que um dos principais pode ter sido o fato de que “alguns do P-5 talvez não tenham gostado de ver duas nações emergentes como Brasil e Turquia desempenhando um papel fundamental numa questão crucial que diz respeito à paz e à segurança no Oriente Médio, especialmente em uma em que eles mesmo falharam” (AMORIM, 2010, p. 224, tradução nossa). Nesse sentido, há a possibilidade de que, na verdade, o acordo tenha sido recusado pelas Grandes

Potências não por discordâncias em relação a seus termos, mas por ter sido uma prova da necessidade de inclusão de países em desenvolvimento na resolução de questões de primeira ordem na política internacional, o que passaria pelo reconhecimento de uma nova distribuição de poder, o que não era do interesse dessas nações. Quando Turquia e Brasil agiram para “romper” com o monopólio dos P5 na negociação de questões relativas à proliferação nuclear, “os poderes tradicionais mostraram toda sua diligência em manter sua ‘reserva de mercado’ em questões que consideravam além da capacidade daqueles que viram como recém-chegados” (AMORIM, 2011, p. 62, tradução nossa).

Já Almeida (2010) e Jakobsen (2016) oferecem algumas justificativas mais críticas para o fracasso: uma clara superestimação das reais capacidades diplomáticas brasileiras em resolver um assunto tão delicado cujo único resultado concreto foi ligar Lula à controversa imagem de Ahmadinejad, acusado de violar direitos humanos e de fraudar as eleições iranianas (ALMEIDA, 2010). A tentativa do governo brasileiro, inclusive, foi muito criticada em Israel devido aos perigos que a existência de um Irã com domínio da tecnologia nuclear poderia causar. A posição brasileira, em defesa do direito iraniano de manter pacificamente a tecnologia nuclear foi fundamental para consolidar a impressão de que, na realidade, o Brasil não era tão imparcial quanto se dizia, tendo uma clara preferência pela Palestina e pelo Irã e, portanto, era incapaz de atuar como um mediador legítimo nas questões de segurança que diziam respeito a Israel, minando os desejos do governo Lula (SANTOS, 2014). Santos (2015) faz uma defesa dessa visão de Amorim, afirmando que, no fim, a Declaração de Teerã foi recusada pelas principais potências por questões políticas e não técnicas, em um sentido duplo: por um lado, não havia o interesse, por parte dessas potências, que países em desenvolvimento como Turquia e Brasil, considerados inexperientes nesse campo de atuação, conseguissem um acordo onde tinham falhado. Por outro lado, na realidade, o principal interesse não era assegurar que o Irã desenvolvesse um programa nuclear pacífico, mas preservar o *status quo*, negando ao Irã qualquer direito de desenvolvimento do programa, independentemente do fim, mesmo que, por ser assinante do TNP, o país tenha direito a isso. Por considerarem o Irã um país altamente revisionista e que ameaça os interesses de importantes aliados ocidentais no Oriente Médio, como Israel e Arábia Saudita, a preferência era que o país islâmico não desenvolvesse nenhuma capacidade nuclear (SANTOS, 2015).

Para Patti (2010) e Souza (2018), entretanto, mesmo que a estratégia não tenha, ao fim, dado certo, foi importante para o Brasil mostrar ao mundo sua capacidade de atuar como mediador em uma área não tradicional à sua diplomacia, confirmando o país como uma nação

com interesses globais e, sem dúvidas, um dos possíveis candidatos a um assento permanente no Conselho de Segurança em uma eventual reforma do órgão.

## **5.2 - A dimensão econômica**

Os governos Geisel e Lula são ambos reconhecidos pela ênfase na busca pela diversificação de parceiros econômicos no Sul global (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993; JAKOBSEN, 2016). Mesmo em diferentes contextos econômicos - de crise, no caso de Geisel, e de euforia, no caso de Lula -, ambas as administrações perceberam o Oriente Médio como uma região estratégica na política de aumento de parceiros comerciais. Portanto, é de se esperar que tenha existido um aumento do volume de comércio realizado entre o Brasil e as nações médio-orientais. Nesse sentido, a presente subseção investiga a corroboração dessa hipótese por meio de uma análise quantitativa e qualitativa da balança comercial bilateral Brasil-Oriente Médio. Quantitativamente, essa dimensão será analisada por meio de um levantamento sobre a balança comercial entre o primeiro e o último ano dos respectivos governos com os países do Oriente Médio, a porcentagem que cada Estado ocupou em relação ao total da região e a porcentagem que a região ocupou entre o volume total de comércio do Brasil com o restante do mundo nos respectivos períodos. Qualitativamente, a análise será feita com base nos principais produtos exportados e importados para a região em cada momento, com vistas a saber se houve modificação do perfil dos produtos intercambiados entre o Brasil e os países médio-orientais não só dentro de um mesmo governo, mas também entre eles.

### **5.2.1 - A balança comercial Brasil-Oriente Médio**

A balança comercial é um bom indicador do grau de aproximação entre duas regiões. De acordo com a retórica dos dois governos, havia um desejo de incremento do comércio entre Brasil e Oriente Médio nos dois períodos. Portanto, defendia-se não só que o intercâmbio comercial aumentasse em termos absolutos, mas também que o Oriente Médio ocupasse um lugar de maior destaque na pauta de importações e exportações brasileiras em relação ao resto do mundo. Durante o governo Geisel, a aproximação econômica com a região teria como objetivo principal manter as importações de petróleo após o Choque de 1973 e compensar o aumento do valor das importações com um aumento das exportações para a região, que tinha um mercado até então pouco explorado pelo Brasil. Já nos mandatos de Lula, o aumento das exportações brasileiras esteve relacionado sobretudo à expansão das empresas “campeãs nacionais”, o que justificaria uma expansão para mercados até então

pouco explorados, como os do Oriente Médio. Assim, quanto maior o volume comercial e maior a participação do Oriente Médio na balança comercial brasileira, maior o grau da aproximação.

**Tabela 8: Balança comercial Brasil-Oriente Médio durante o governo Geisel (1974-1979) em US\$ milhões**

	<b>Export. brasileiras em 1974 (US\$ milhões)</b>	<b>Import. brasileiras em 1974 (US\$ milhões)</b>	<b>Balança comercial em 1974 (US\$ milhões)</b>	<b>Export. brasileiras em 1979 (US\$ milhões)</b>	<b>Import. brasileiras em 1979 (US\$ milhões)</b>	<b>Balança comercial em 1979 (US\$ milhões)</b>
<b>Arábia Saudita</b>	0,01	1037	-1036,99	39,5	1950	-1910,5
<b>Argélia</b>	214	117	97	63,9	23,7	40,2
<b>Bahrein</b>	0,22			1,34		
<b>Catar</b>	3,93	4,02	-0,09	8,74	120	-111,26
<b>Comores</b>						
<b>Djibuti</b>	0,04			0,02		
<b>Egito</b>	16,2	18	-1,8	10,1	1,02	9,08
<b>EAU</b>	0,37	23,6	-23,23	6,02	150	-143,98
<b>Iêmen</b>						
<b>Irã</b>	23,8	61,5	-37,7	71,6	884	-812,4
<b>Iraque</b>	131	696	-565	240	2820	-2580
<b>Israel</b>	10,6	20,2	-9,6	36,5	17,9	18,6
<b>Jordânia</b>	0,66			14,8		
<b>Kuwait</b>	3,25	149	-145,75	22,5	296	-273,5
<b>Líbano</b>	27,4	16,7	10,7	27		
<b>Líbia</b>	2,12	336	-333,88	4,38	27	-22,62
<b>Marrocos</b>	56,5	47,2	9,3	36,1	47,6	-11,5
<b>Mauritânia</b>				9,87	0,07	9,8
<b>Omã</b>	0,83	59,5	-58,67	1,06		
<b>Palestina<sup>5</sup></b>						
<b>Somália</b>	0,02			0		

<sup>5</sup> Não há dados disponíveis para a Palestina no período analisado, uma vez que o Brasil só reconheceu o país em 2010.

<b>Sudão</b>	4,55	0,42	4,07	24,8	0,02	24,78
<b>Síria</b>	27,4	0	27,4	16,3	0	16,3
<b>Tunísia</b>	27,9	56,4	-28,5	21,3	0,57	20,73
<b>Turquia</b>	24,4	23,2	1,2	26,7	0,49	26,21

FONTE: Elaborado com dados de The Observatory of Economic Complexity

Tabela 9: Porcentagem do comércio com o Oriente Médio em comparação com o restante do mundo no governo Geisel (1974-1979)

	Total do Brasil com o restante do mundo	Total do Brasil com o Oriente Médio <sup>6</sup>	% do Oriente Médio em relação ao restante do mundo
<b>Exportações em 1974 (US\$ milhões)</b>	9150	575,2	6,2
<b>Exportações em 1979 (US\$ milhões)</b>	17900	682,53	3,8
<b>Importações em 1974 (US\$ milhões)</b>	16000	2665,74	16
<b>Importações em 1979 (US\$ milhões)</b>	21200	6338,37	29

FONTE: Elaborado com dados de The Observatory of Economic Complexity

Tabela 10: Balança comercial Brasil-Oriente Médio durante o governo Lula (2003-2010) em US\$ milhões

	Export. brasileiras em 2003 (US\$ milhões)	Import. brasileiras em 2003 (US\$ milhões)	Balança comercial em 2003	Export. brasileiras em 2010 (US\$ milhões)	Import. brasileiras em 2010 (US\$ milhões)	Balança comercial 2010
<b>Arábia Saudita</b>	578	812	-234	2920	1860	1060
<b>Argélia</b>	168	1020	-852	807	2100	-1293
<b>Bahrein</b>	89,8			1730	37,7	1692,3
<b>Catar</b>	40,8	6,44	34,36	362	197	165
<b>Comores</b>	1,56	0	1,56	1,17	0	1,17
<b>Djibuti</b>	8,16			54,6		
<b>Egito</b>	473	30,9	442,1	1640	158	1482

<sup>6</sup> Os espaços em branco são relativos a dados não disponíveis para algum país em algum dos anos analisados. Por isso, foram desconsiderados no cálculo final.

<b>EAU</b>	663	16,8	646,2	1830	938	892
<b>Iêmen</b>	105			416	0	416
<b>Irã</b>	960	12,6	947,4	981	111	870
<b>Iraque</b>	42,4	255	-212,6	288	666	-378
<b>Israel</b>	116	305	-189	253	895	-642
<b>Jordânia</b>	31,8	0,74	31,06	228	1,37	226,63
<b>Kuwait</b>	113	66	47	339	217	122
<b>Líbano</b>	57,9	6,08	51,82	244	1,49	242,51
<b>Líbia</b>	89,7	23,3	66,4	456	90,8	365,2
<b>Marrocos</b>	244	196	48	726	595	131
<b>Mauritânia</b>	19,5	0,03	19,47	106	0	106
<b>Omã</b>	44	0	44	156	10,9	145,1
<b>Palestina<sup>7</sup></b>						
<b>Somália</b>	21,6	0,04	21,56	63,5	0	63,5
<b>Sudão</b>	7,96	0,03	7,93	100	0,04	99,96
<b>Síria</b>	66,6	10	56,6	558	42,1	515,9
<b>Tunísia</b>	62	37,6	24,4	233	114	109
<b>Turquia</b>	370	54,7	315,3	1260	600	660

**FONTE:** Elaborado com dados de The Observatory of Economic Complexity e World Integrated Trade Solution

**Tabela 11: Porcentagem do comércio com o Oriente Médio em comparação com o restante do mundo no governo Lula (2003-2010)**

	<b>Total do Brasil com o restante do mundo</b>	<b>Total do Brasil com o Oriente Médio<sup>8</sup></b>	<b>% do Oriente Médio em relação ao restante do mundo</b>
<b>Exportações em 2003 (US\$ milhões)</b>	73900	4373,78	5,9
<b>Exportações em 2010 (US\$ milhões)</b>	201000	15752,27	7,8

<sup>7</sup> Não há dados disponíveis para a Palestina no período analisado, uma vez que o Brasil só reconheceu o país em 2010.

<sup>8</sup> Os espaços em branco são relativos a dados não disponíveis para algum país em algum dos anos analisados. Por isso, foram desconsiderados no cálculo final.

<b>Importações em 2003 (US\$ milhões)</b>	44400	2853,26	6,4
<b>Importações em 2010 (US\$ milhões)</b>	161000	8635,40	5,3

**FONTE:** Elaborado com dados de The Observatory of Economic Complexity e World Integrated Trade Solution

A análise da balança comercial entre o Brasil e o Oriente Médio nos dois períodos revela diferenças consideráveis entre as relações econômicas do Brasil com a região. Durante o governo Geisel, pode-se observar que houve um aumento considerável das relações econômicas bilaterais. Há aumento no número de importações e/ou exportações com praticamente todos os países analisados, o que mostra que, pelo menos na dimensão econômica, houve aproximação entre o Brasil e os países do Oriente Médio. As importações passaram de 2,6 bilhões de dólares em 1974 para 6,3 bilhões em 1979, ao passo que as exportações foram de 575 milhões em 1974 para 682 milhões em 1974.

O aumento do total de importações está relacionado ao aumento não só do preço do petróleo, após o Choque, mas também do consumo brasileiro da *commodity*, uma vez que a implementação do II PND demandava aumento do consumo de petróleo: as importações do Oriente Médio passaram de 16% do total das importações brasileiras em 1974 para 29% em 1979, o que demonstra um aumento da dependência da economia brasileira em relação à região. Também houve um aumento das exportações para a região, pois, como se viu, o governo Geisel tentou incentivar a penetração das exportações brasileiras em mercados de países do Sul global com o objetivo de equilibrar a balança comercial do país, neutralizando os efeitos negativos da dependência do petróleo. Contudo, a tentativa de promoção de exportações para os países da região não logrou o sucesso desejado: mesmo que em números absolutos tenha existido aumento do valor exportado, em 1979, o Oriente Médio representava uma fatia menor do total das exportações brasileiras, de apenas 3,8%, em comparação aos 6,2% de 1974. Assim, embora ambas tenham crescido no período, o que mostra uma aproximação, as importações cresceram cerca de 150%, enquanto as exportações apenas 20%, indicando um profundo desequilíbrio entre a taxa de crescimento das duas variáveis.

A análise dos dados do governo Lula revela uma dinâmica diferente. Houve também um aumento simultâneo das importações e exportações: de 4,3 bilhões de dólares em 2003, as exportações passaram para 15,7 bilhões em 2010; já as importações, de 2,8 bilhões em 2003, elevaram-se ao patamar de 8,6 bilhões em 2010. Portanto, tal como no governo Geisel,

pode-se afirmar que, com Lula, houve um aprofundamento das relações econômicas entre o Brasil e os países do Oriente Médio. Contudo, se com o presidente militar essa aproximação se deu sob a constituição de uma balança comercial fortemente deficitária para o Brasil, ocorreu o contrário com o presidente petista. Durante os mandatos de Lula, as exportações para o Oriente Médio cresceram cerca de 260%, enquanto as importações em cerca de 202%. Isso mostra que, em seu governo, não só o valor das exportações manteve-se maior que o das importações, o que refletiu em uma balança comercial superavitária para o Brasil, em contraste com o que ocorreu na década de 70, como também que as taxas de crescimento de ambas as variáveis foram muito maiores se comparadas com Geisel. Portanto, embora tenha existido crescimento nos dois casos, o aprofundamento do intercâmbio comercial foi maior com Lula, existindo uma mudança no valor da balança, sendo superavitária durante todo seu mandato.

O aumento considerável do intercâmbio comercial com o Oriente Médio reflete o desejo dos setores autonomistas do Itamaraty e dos partidários da ideologia do PT de universalizar as relações econômicas do país, tornando-o uma referência entre os países em desenvolvimento como uma potência econômica emergente. Nesse contexto, embora as importações da região tenham registrado queda entre 2003 e 2010, de 6,4% para 5,3% dos totais, as exportações aumentaram consideravelmente, de 5,9% em 2003 para 7,8% dos totais em 2010, mostrando o empenho do governo brasileiro em transformar seu crescimento econômico em maior participação do país na economia internacional, principalmente nos mercados de países em desenvolvimento, como no Oriente Médio.

### **5.2.2 - A composição da balança comercial Brasil-Oriente Médio**

A composição da balança comercial entre o Brasil e o Oriente Médio é fundamental para se compreender a forma como se dão as relações econômicas entre os países. Como foi mostrado nos capítulos anteriores, um dos principais objetivos da política econômica de Geisel foi diminuir a importância do petróleo nas importações brasileiras e aumentar as exportações de produtos manufaturados para mercados pouco explorados, como os do Oriente Médio. Já no caso de Lula, pôde-se perceber que o *boom* de commodities foi um aspecto importante na política de comércio exterior e que, nesse processo, a participação dos produtos manufaturados teria decaído. A análise será feita levando-se em consideração os 10 itens com maior participação na balança comercial de importações e exportações nos primeiros e

últimos anos dos governos Geisel e Lula e o percentual que representaram da balança comercial naquele respectivo ano.

**Tabela 12: Os principais produtos da pauta de exportações e importações brasileiras na região do Oriente Médio nos governos Geisel (1974-1979) e Lula (2003-2010)**

<b>Exportações em 1974</b>	<b>Importações em 1974</b>
Cana de Açúcar: 55,4% Açúcar refinado: 16,9% Café: 10,7% Madeira de árvores coníferas: 3,7% Arroz moído: 1,94% Bolo de óleo: 1,27% Tabaco: 1,22% Soja: 0,9% Minério de ferro: 0,86% Entranhas de carne bovina e equina: 0,75% <b>TOTAL: 93,64%</b>	Petróleo cru: 91,5% Misturas betuminosas: 2,61% Fosfato natural de cálcio: 1,64% Fertilizantes fosfáticos: 1,42% Gasolina: 0,87% Gás natural: 0,66% Bases inorgânicas 0,38% <b>TOTAL: 99,08%</b>
<b>Exportações em 1979</b>	<b>Importações em 1979</b>
Açúcar refinado: 10,3% Caminhões e vans: 9,75% Carne de frango: 9,3% Óleo de soja: 7,25% Café: 5,64% Bolo de óleo: 5,08% Minério de ferro: 4,15% Tabaco: 3,87% Carros: 2,69% Suco de fruta: 2,59% <b>TOTAL: 60,62%</b>	Petróleo cru: 98,8% Ácidos inorgânicos e compostos de oxigênio: 0,51% Fosfato natural de cálcio: 0,31% Óleo combustível: 0,12% <b>TOTAL: 99,72%</b>
<b>Exportações em 2003</b>	<b>Importações em 2003</b>
Carne de frango: 12% Óleo de soja: 10,1% Cana de Açúcar: 8% Açúcar refinado: 7,15% Minério de ferro: 6,72% Carne bovina: 5,68% Bolo de óleo: 5,56% Milho: 5,42% Soja: 4,79% Petróleo cru: 3,09% <b>TOTAL: 68,51%</b>	Petróleo cru: 58,6% Óleo de petróleo lubrificante: 18,8% Mistura de fertilizantes: 3,27% Fertilizantes de fosfato: 3,11% Fertilizantes de potássio: 3,09% Fosfato natural de cálcio: 1,52% Ácidos inorgânicos e compostos de oxigênio: 1,31% Compostos heterocíclicos: 0,63% Alcatrões minerais: 0,54% Álcoois acíclicos 0,42% <b>TOTAL: 91,29%</b>
<b>Exportações em 2010</b>	<b>Importações em 2010</b>
Cana de açúcar: 15,7% Minério de ferro: 15,3% Carne de frango: 14,9% Açúcar refinado: 8,33% Carne bovina: 8,14% Aglomerados de minério de ferro: 6,68% Milho: 4,98% Grandes aeronaves: 2,94%	Petróleo cru: 30,8% Óleo de petróleo lubrificante: 23,8% Barcos e estruturas de flutuação: 8,81% Gás liquefeito de petróleo: 5,19% Mistura de fertilizantes: 3,6% Fertilizantes de potássio: 3,49% Fertilizantes de fosfato: 3,05% Fertilizantes nitrogenados: 1,83%

Material de construção: 1,22% Óleo de soja: 1,15% <b>TOTAL: 79,34%</b>	Fosfato natural de cálcio: 1,2% Barras e varas de ferro: 1,12% <b>TOTAL: 82,89%</b>
------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------

**Fonte: Elaborado com dados de The Observatory of Economic Complexity**

A análise da composição balança comercial entre o Brasil e o Oriente Médio nos dois períodos interessa para saber quais os principais produtos comercializados e sua relação com os valores da balança comercial. Pode-se perceber, a partir da Tabela 12, a grande dependência que o governo Geisel possuía do petróleo importado do Oriente Médio: a *commodity* correspondeu a mais de 90% dos produtos importados da região no início e no fim de seu mandato, sendo que, em 1979, chegou a ocupar quase a totalidade das importações. Contudo, o Choque do Petróleo, sozinho, é incapaz de explicar o aumento da porcentagem ocupada pelo petróleo na pauta de importações do país com a região. Em 1974, pode-se argumentar que a grande quantidade de petróleo importada derivou do aumento do preço do barril, tornando mais caro importar uma mesma quantidade de petróleo e, por isso, fazendo com que sua proporção aumentasse. Entretanto, no fim do governo Geisel, o maior responsável pelo aumento da importação de petróleo foi o II PND, que previa um aprofundamento do processo de industrialização brasileiro, demandando, para isso, grandes quantidades de petróleo.

No caso das exportações, a análise é necessária pois, como se observou no Capítulo 3, um dos objetivos do governo Geisel foi promover a diversificação dos produtos brasileiros para os países em desenvolvimento. O fito dessa estratégia era aumentar a participação dos produtos manufaturados nas exportações e, com isso, equilibrar o grande déficit da balança comercial gerado pela importação de petróleo. A Tabela indica que a política de Geisel foi relativamente bem-sucedida: em 1974, os 10 produtos mais exportados para o Oriente Médio eram formados apenas por mercadorias primárias e eram responsáveis por mais de 90% do valor comercializado. Já em 1979, os 10 produtos mais exportados correspondiam a 60% do total, o que mostra um aumento na diversificação da produção, sendo possível observar a presença de dois produtos manufaturados na lista: caminhões e vans (9,75%) e carros (2,69%). Isso indica que, mesmo que não se tenha conseguido equilibrar a balança comercial com a região e o déficit tenha permanecido alto, o governo Geisel foi, de fato, capaz de diversificar a pauta de exportações para o Oriente Médio e promover certo grau de penetração de produtos manufaturados brasileiros no mercado consumidor dos países médio-orientais.

No caso do governo Lula, também pode-se perceber uma diminuição no percentual ocupado pelos 10 produtos mais importados do Oriente Médio para o Brasil. A queda de quase 10% mostra que, diante da política de aprofundamento das relações econômicas com a região, o Brasil buscou diversificar suas importações da região, embora, no fim, a concentração tenha se mantido relativamente alta (mais de 80% no primeiro e no último ano de governo). Durante os mandatos do presidente petista, não houve também alteração significativa na composição dos produtos importados: basicamente o petróleo e outros fertilizantes compõem a totalidade da pauta em 2003 e em 2010. Em comparação com Geisel, a quantidade de petróleo importada se reduziu consideravelmente, ocupando 60% em 2003 e metade desse valor em 2010, o que é digno de nota, quando se analisa que, no governo Geisel, tais valores chegaram perto de 100%. A queda de 50% da participação do petróleo médio-oriental nas importações brasileiras no governo Lula está ligada à tentativa de se diversificar as parcerias do país no fornecimento do petróleo, ao incentivo para a produção de outras fontes de energia e ao aumento da produção interna da *commodity*.

O comportamento da pauta de exportações durante o governo Lula segue uma lógica inversa à de Geisel. Houve, ao fim do mandato, em 2010, um grande aumento das exportações brasileiras para a região, mas também ocorreu uma concentração maior dos 10 principais produtos exportados: 68,51% em 2003, contra 79,34% em 2010. Entretanto, a composição dos produtos exportados não se alterou consideravelmente nos dois mandatos do presidente petista: os produtos primários, relacionados ao setor agropecuário e minerador, continuaram liderando a pauta. O único setor de produto manufaturado presente nos dois anos analisados é o de “grandes aeronaves”, responsável por apenas 2,94% das exportações em 2010. A forte predominância de produtos de baixo valor agregado corrobora o que foi apresentado no Capítulo 4, sobre o fato de que o *boom* de *commodities* ocorrido durante a primeira década do século XXI foi fundamental para alavancar a economia brasileira e o comércio exterior do Brasil. Portanto, diferentemente do que ocorreu com Geisel, quando se buscou um aumento quantitativo e qualitativo das exportações brasileiras para o Oriente Médio, buscando transformar a composição dos produtos vendidos, com Lula, houve apenas um aumento quantitativo do valor exportado, permanecendo o domínio de *commodities*.

### **5.3 - A dimensão regional**

A análise das iniciativas de caráter regional entre os países da América Latina ou do Sul em relação ao Oriente Médio indica uma diferença considerável na política externa de

Geisel e Lula para o Oriente Médio, muito pelo fato de que é uma dimensão existente apenas durante o governo do presidente petista. Academicamente, como indica Feraboli (2014), o estudo do “inter-regionalismo”, como é chamada a lógica de aproximação entre duas regiões, é um fenômeno ainda recente e não claramente delimitado dentro da literatura sobre integração regional, o que dificulta seu entendimento e também ajuda a compreender porque tal dimensão só adquire importância maior a partir dos mandatos de Lula.

Como mostrado no Capítulo 3, o governo Geisel esteve inserido em um contexto regional de forte rivalidade entre os países da América do Sul, governados em sua maioria por regimes militares. O nacionalismo era a principal característica desses governos e a defesa da existência de um Estado forte em praticamente todas as áreas impediu que se consolidassem iniciativas maiores de integração regional. Mesmo que estivessem unidos por ideais como anticomunismo e a necessidade de modernizar a economia de seus países, os fortes traços de nacionalismo presentes em cada um dos regimes foi fundamental para isolá-los de praticamente qualquer iniciativa de caráter regional, o que ficou claro no fracasso da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). No caso sul-americano, o fracasso se deu principalmente porque a forte rivalidade entre Brasil e Argentina na década de 70 diminuía a probabilidade de que regimes baseados em confiança mútua florescessem. Portanto, durante o período geiseliano, não houve nenhuma iniciativa de aprofundamento das relações inter-regionais entre a América do Sul e o Oriente Médio, predominando-se sobretudo as relações bilaterais e multilaterais por meio da ONU.

A situação mudou consideravelmente com o início do governo Lula. Como mostrado no Capítulo 4, a América do Sul se constituiu em um dos principais vetores da política externa lulista, com o intuito de expandir a cooperação sul-americana para além da dimensão puramente econômica, como ocorria com o Mercosul. A criação da UNASUL foi, portanto, fundamental nesse sentido. A eleição de candidatos de esquerda ou centro-esquerda em praticamente todos os países da América do Sul durante os anos de mandato de Lula foi fundamental nesse processo. Assim, foi possível não só consolidar um processo de integração sul-americana, mas também buscar uma maior integração dos países da região com outras, notadamente a África e o Oriente Médio. Com isso, o governo nutria sua retórica Sul-Sul, buscava expandir sua influência político-diplomática, aumentava as relações comerciais e ainda se colocava como ator líder nessa busca pelo inter-regionalismo na América do Sul.

Dessa forma, a presente subseção possui como intuito analisar as duas formas pelas quais se deu a aproximação entre a América do Sul e os países do Oriente Médio durante os mandatos de Lula. Deve-se destacar que ambas ocorreram com clara liderança do Brasil no seu processo de estabelecimento: a ASPA, realizada em 2005 e em 2009, e a assinatura de acordos de livre comércio entre o Mercosul e países médio-orientais. Tal situação corrobora a visão anteriormente apresentada de que a PEB de Lula com relação ao Oriente Médio se deu de forma muito mais onidirecional, propositiva e profunda que a ocorrida com Geisel, essencialmente reativa, econômica e bilateral. O presidente militar não só governou em um período em que o fenômeno do inter-regionalismo ainda não existia, como também enfrentou um cenário regional muito mais adverso.

### **5.3.1 - A Cúpula América do Sul - Países Árabes**

A Cúpula América do Sul - Países Árabes foi realizada em 2005, em Brasília, e contou com a participação de 22 países árabes e 11 sul-americanos (CERVO, 2005). Seu surgimento está relacionado à figura do presidente Lula que, como mostrado no capítulo 4, foi um dos principais atores na implementação da política externa durante seu governo, sendo uma forma de concretizar a proposta de universalização da política externa brasileira (MANZUR, 2005). O presidente brasileiro empreendeu uma visita logo no início de seu mandato a cinco países árabes (Egito, EAU, Líbano, Líbia e Síria) e, durante essas visitas, expressou a Amorim seu desejo de criar um mecanismo que facilitasse e fortalecesse as relações entre os países sul-americanos e árabes (AMORIM, 2011). A partir disso, Lula e Amorim elaboraram melhor a ideia do que viria ser a ASPA, envolvendo uma forte diplomacia presidencial e do chanceler para entrar em contato com os mandatários das nações árabes (AMORIM, 2011). O resultado desse esforço foi a I Cúpula da ASPA, realizada em Brasília, em 2005, com uma presença considerável de ministros, chefes de Estado ou de governo e chanceleres dos países árabes. A realização da ASPA, seus preparativos e consequências significaram um aumento considerável de contato entre o governo brasileiro e aqueles dos países médio-orientais, sendo 2005 o segundo ano com mais interações da Tabela 6, ficando atrás apenas de 2010.

A ASPA possuiu um caráter político-econômico desde sua primeira Cúpula. Conforme Celso Amorim afirmou, “com o advento da ASPA, essas duas partes do mundo em desenvolvimento foram reunidas pela primeira vez para discutir questões políticas de interesse mútuo e aumentar ainda mais o comércio, investimento, turismo, assim como a cooperação técnica, científica e cultural” (AMORIM, 2011, p. 52, tradução nossa). Contudo, não existia

consenso sobre qual das duas dimensões deveria predominar nos resultados do encontro em Brasília. Pelo lado dos países sul-americanos, o interesse na ASPA era em grande parte econômico, buscando aumentar as trocas comerciais entre as duas regiões e estabelecer acordos que atendessem aos desejos de suas economias. Os países árabes, por sua vez, tinham uma visão relativamente distinta sobre o objetivo da Cúpula: viam nela uma iniciativa predominantemente política, que deveria servir para mostrar a união dos países em desenvolvimento contra os interesses unilaterais dos Estados Unidos e também de seu principal aliado no Oriente Médio, o Estado de Israel (CERVO, 2005; MANZUR, 2005).

Embora Cervo (2005), escrevendo logo após a realização da Cúpula, considera que o Brasil está incluído no grupo de nações que tinham como objetivo principal dar um caráter econômico para a ASPA, pode-se afirmar que o país também tinha fortes interesses políticos em sua realização, visto que uma das principais metas da política externa de Lula foi consolidar a liderança do Brasil na América do Sul e aumentar a capacidade de influência internacional do país, sobretudo junto aos países do Sul global. Portanto, a concepção e implementação da ASPA pode ser vista sob um prisma duplo para a administração brasileira: por um lado, era fundamental como uma forma de penetrar nos mercados árabes, atrair investimentos e, com isso, fortalecer a presença econômica do país e, por outro lado, colocava o Brasil em uma posição de destaque como um dos líderes dos países emergentes e como interlocutor principal da América do Sul com as nações do Oriente Médio (MANZUR, 2005).

A Declaração de Brasília, documento final da I Cúpula ASPA, mostra que houve uma importante vitória da visão árabe sobre a natureza do encontro. Os temas políticos de preferência desse grupo de nações predominaram consideravelmente frente aos interesses dos países sul-americanos. De acordo com Amorim (2011), isso levou a fortes críticas da opinião pública brasileira, pois, inicialmente, retrataram o encontro como uma iniciativa puramente ideológica de Estados sem resultados práticos, o que refletia ainda no temor de que o PT, uma vez no poder, implementasse uma política externa totalmente voltada para sua ideologia esquerdista inicial. Para Manzur (2005), era virtualmente impossível que a realização da ASPA se desse com um foco totalmente econômico-comercial, uma vez que

O fato é que, em se tratando de um encontro entre países árabes e sul-americanos, todos eles encaixados no rol dos PVD (países em via de desenvolvimento), ou países de médio desenvolvimento, o tom político apareceria naturalmente. Foi uma intenção política que motivou a proposição da Cúpula. Do mesmo modo, foi uma intenção política que impulsionou a participação (ou recusa a participar) nela [...] Ainda que se tentasse dirigir o foco para os aspectos econômico-comerciais e de cooperação, a política não poderia deixar de estar presente (MANZUR, 2005, p. 4).

Houve, na Declaração Final, condenação explícita à construção de assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados e condenação das sanções norte-americanas impostas à Síria. Um dos pontos mais polêmicos da Declaração dizia respeito ao combate ao terrorismo: a distinção entre terrorismo e resistência à ocupação estrangeira, vista como legítima, o que criava uma dubiedade sobre o que era terrorismo e o que seria apenas uma resistência legítima, algo fortemente criticado como uma prova da visão ideológica do encontro. Manzur (2005) afirma que a citação direta dos Estados Unidos na condenação das sanções era uma dimensão que não interessava ao Brasil, visto a política de amizade e respeito que Lula tentou manter com a principal potência global. Contudo, a pressão política árabe foi forte para que os estadunidenses fossem condenados e a diplomacia brasileira compreendeu que, para que a reunião fosse considerada um sucesso, teria que ceder. Portanto, pode-se afirmar que, embora o Brasil também tivesse interesses políticos na realização da Cúpula, no fim, a Declaração Final representou muito mais os interesses dos Estados árabes.

No campo econômico, o principal objetivo era “corrigir” as fracas relações comerciais entre os países sul-americanos e os árabes. De acordo com Cervo (2005), existia a percepção de que o número de trocas econômicas entre as duas regiões era consideravelmente fraco, se comparado às potencialidades. Por isso, a ASPA não foi um encontro puramente político, mas também houve a tentativa de se estimular as trocas econômicas. A aproximação econômica, contudo, não deveria ser realizada exclusivamente pela via dos Estados, mas também pela iniciativa privada. Por meio de reuniões de comitivas de empresários, tentou-se aproximar as duas regiões em questões de internacionalização de empresas e aumento de exportações/importações, pois se tinha a percepção de que o principal impedimento para o aprofundamento era o desconhecimento que os empresários tinham das suas contrapartes. Em nível governamental, foram estabelecidos importantes acordos, principalmente com o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), Marrocos e Egito, explicados melhor na próxima subseção. Logo, embora tenha tido uma predominância política, a realização da I Cúpula da ASPA foi importante para indicar as possibilidades de um intercâmbio comercial ainda maior entre as duas regiões não apenas para governos, mas também para empresários.

A ASPA teve importante papel no processo de aumento das relações comerciais entre os países do Oriente Médio e da América do Sul, como um mecanismo que ajudou a aumentar o conhecimento tanto do empresariado quanto dos governos sobre as condições e potencialidades do mercado árabe para o comércio exterior sul-americano. Em 2003, o valor das importações dos países sul-americanos oriundas dos países árabes era de 2,57 bilhões de

dólares, passando para 7,97 bilhões em 2010, enquanto as exportações foram de 5 bilhões de dólares em 2003 para 18,8 bilhões em 2010. Contudo, Manzur (2005) deixa claro que, apesar do aumento entre as trocas econômicas inter-regionais alavancadas após a realização da ASPA, os números ainda ficaram aquém do que era esperado, sobretudo porque nada foi feito para corrigir o principal encarecedor de produtos de uma região para outra: os custos de logística.

A realização da II Cúpula da ASPA, em 2009, no Catar, não alterou significativamente os andamentos e resultados do que fora alcançado em Brasília, quatro anos antes, como a existência de dimensões econômicas e políticas como principais motivadoras da Cúpula (AMORIM, 2011). A II Cúpula serviu sobretudo para mostrar uma maior institucionalização do mecanismo (VAGNI, 2009): foram criadas duas coordenações regionais para a ASPA, uma árabe, representada pela Liga Árabe, e uma sul-americana, representada pela UNASUL, produzindo uma “forma poderosa de discurso”, nos termos de Ferabolli (2014, p. 6), pois consolida a posição dessas duas organizações regionais como as representantes legítimas de suas respectivas regiões. Deve-se salientar que o encontro de 2009 ocorreu em um contexto internacional de forte crise econômica, devido à Crise Financeira de 2008 (VAGNI, 2009). Nesse sentido, os principais resultados das discussões foram semelhantes a visão do “Mundo em Transformação” de Celso Amorim, mostrada no capítulo 3: a Crise de 2008 era a confirmação de que uma nova ordem multipolar surgia no Sistema Internacional e que, nela, as nações do Sul tinham um papel fundamental para a construção de um sistema mais justo e democrático. Nesse sentido, a ASPA teria importância considerável como um exemplo de mecanismo exitoso de cooperação inter-regional Sul-Sul (VAGNI, 2009).

### **5.3.2 - Os Acordos entre o Mercosul e países do Oriente Médio**

O Mercosul também foi um vetor importante da inserção internacional do Brasil na relação inter-regional com o Oriente Médio. Durante o Governo Lula, pôde-se perceber um profundo desejo de expandir o bloco não só em importância, mas também em número de membros, como mostrado no Capítulo 4. Entretanto, esse desejo se viu constantemente frustrado, de forma que buscar acordos entre o bloco e países de fora do continente americano foi visto como uma possível solução para amenizar as críticas sofridas pelo governo diante das dificuldades nas negociações intrabloco (MANZUR, 2005).

O Mercosul teve uma importante agenda externa durante o governo Lula. Essa agenda se iniciou quando o governo percebeu que um possível acordo Mercosul-União Europeia

poderia ser uma força para contrabalancear a ALCA (ALEXANDRE; LEITE, 2007). Mesmo após o fracasso nas negociações do bloco intra-americano, o governo manteve-se firme no propósito de manter acordos entre o bloco e outros países. Ainda de acordo com os autores,

[...] é preciso atentar também para sua agenda externa, tendo em vista que o bloco representa importante instrumento de fortalecimento da atuação internacional de seus integrantes. Com efeito, um dos propósitos da integração regional, segundo a visão do regionalismo aberto, é possibilitar que os países incrementem sua capacidade de inserção econômica e política no âmbito internacional. Além da integração entre Estados membros, é recomendável que se promovam acordos comerciais com outros países e com outras regiões, sempre que as economias locais estejam preparadas para tanto. Do ponto de vista político, a força de um bloco pode ser medida pela capacidade de articulação de seus membros em negociações e na defesa de causas junto a instituições multilaterais (ALEXANDRE; LEITE, 2007, p. 21-22).

Com a realização da ASPA e a aproximação político-econômica ocorrida entre as duas regiões após 2005, o Oriente Médio foi visto como uma região propícia para o estabelecimento dos primeiros acordos de livre comércio do Mercosul com outros países em desenvolvimento. Nesse contexto, foram estabelecidos, durante o governo Lula, dois acordos de livre comércio entre o Mercosul e países médio-orientais: com Israel, em 2007, e com o Egito, em 2010. Entretanto, o governo brasileiro assinou acordos-quadros de cooperação econômica com o objetivo de negociar o estabelecimento de possíveis áreas de livre comércio com outros países e organizações para além de egípcios e israelenses. Embora a maioria tenha parado no estágio das negociações, faz-se importante registrá-las, uma vez que mostraram uma disposição oficial do Mercosul de aprofundar os laços econômicos com o Oriente Médio.

A realização da I Cúpula da ASPA, em 2005, foi fundamental nesse processo, ao promover a aproximação inter-regional e a possibilidade de dialogar bilateralmente sobre formas de aumentar o comércio entre as regiões. Foi a partir de sua realização que o Mercosul firmou um Acordo-Quadro de Cooperação Econômica com o Conselho de Cooperação do Golfo, a fim de criar uma área de livre comércio entre as partes (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 2022). Isso significaria um acordo de livre comércio com Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Omã. Houve uma primeira reunião cerca de seis meses depois da Cúpula, na Arábia Saudita, para decidir quando se daria a primeira rodada de negociações, que ficou decidida para 2006. Durante o governo Lula, não houve nenhum avanço nas negociações, que ainda não evoluíram para a assinatura de um acordo.

O Mercosul também assinou um Acordo-Quadro de Cooperação Econômica com o Marrocos, ainda em 2004. O objetivo também é estabelecer uma área de livre comércio entre os dois atores, um desejo reforçado após a ocorrência da ASPA, em 2005 (AMORIM, 2011;

REVISTA MERCOSUL NEGÓCIOS, 2022). Portanto, em 2008, as partes se reuniram no Marrocos para iniciar as negociações, mas, durante o governo Lula, pouco avanço foi feito e os envolvidos foram, aos poucos, abandonando o acordo (REVISTA MERCOSUL NEGÓCIOS, 2022). Em 2008, o Mercosul firmou, com a Jordânia, um acordo-marco no mesmo molde que os demais (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS ÁRABE-BRASILEIRA, 2008). As primeiras rodadas de negociação ocorreram no fim de 2008, embora não se tenha avançado, dentro dos mandatos de Lula, para qualquer acordo. Entendimentos para acordos similares, isto é, acordos-quadro de cooperação econômica, também foram assinados com Síria e Palestina durante os últimos meses do governo Lula, embora as negociações mais concretas tenham sido deixadas para depois do fim de sua presidência (AMORIM, 2011). Interessante notar que o acordo com a Palestina é muito mais simbólico do que necessariamente concreto, ocorrendo logo após o reconhecimento do Estado da Palestina e como uma forma simbólica de contrabalancear o mesmo acordo que o Mercosul estabeleceu com Israel, mostrando o comprometimento do grupo com uma solução de coexistência pacífica para a contenda.

O primeiro acordo de livre comércio assinado entre o Mercosul e um país do Oriente Médio foi o Acordo Mercosul-Israel, assinado em 2007, no Uruguai. Destaca-se que tal acordo não foi só o primeiro do bloco com um país médio-oriental, mas também o primeiro envolvendo um país de fora da América do Sul (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2022). O acordo entrou em vigor três anos depois, em 2010. Sua celebração não foi isenta de polêmicas, visto que se deliberou sobre o tratamento dado aos produtos originários da Faixa de Gaza e da Cisjordânia, isto é, os Territórios Ocupados (TOs) por Israel (COELHO, 2009). De acordo com a autora,

Essa dificuldade traz à tona o problema da definição do próprio território israelense e não é explicitamente mencionada no acordo. O que deve ser considerado como produto efetivamente produzido em Israel? Como classificar os produtos fabricados em territórios ocupados ilegalmente por Israel? Neles, são produzidos vinhos, azeites, tecidos e até produtos de indústrias high-tech. Por enquanto, implicitamente, o entendimento é de que esses produtos são considerados israelenses (COELHO, 2009, p. 51).

De fato, uma leitura do acordo em sua íntegra não permite determinar a resposta para tais perguntas. Portanto, predominou inicialmente a interpretação de que os produtos a serem isentos de tarifas eram aqueles sob administração alfandegária do Estado de Israel, o que incluiria os TOs no escopo do acordo. Contribuiu para a celeuma o fato de que o Brasil e os demais países do Mercosul, em 2009, período em que Coelho escreveu, ainda não haviam oficialmente reconhecido o Estado da Palestina, o que fazia com que os TOs não tivessem

uma definição exata em circunstâncias como as negociações com Israel. O posterior reconhecimento da Palestina por Brasil e Argentina, em 2010, e por Uruguai e Paraguai, em 2011, e a assinatura, em 2011, do Acordo Mercosul-Palestina foram fundamentais para resolver a questão, separando os Territórios Ocupados dos territórios israelenses, mas estabelecendo uma relação de livre comércio para produtos produzidos em ambos.

O segundo acordo de livre comércio firmado entre o Mercosul e um país do Oriente Médio foi com o Egito, assinado em 2010. Tal acordo, todavia, não entrou em vigor durante o governo Lula, mas apenas sete anos depois. O acordo Mercosul-Egito trata apenas do comércio bilateral de bens, mas não exclui futuros entendimentos sobre a diminuição ou liberalização de tarifas nos campos de serviço e investimentos. De forma semelhante ao acordo com Israel, existem cinco categorias no que diz respeito ao cronograma para a redução tarifária (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2022).

Em suma, a partir da análise, pôde-se perceber como as diferenças entre os governos Geisel e Lula, no que tange à política de aproximação com o Oriente Médio, foram mais abundantes que as semelhanças. De comum, há apenas a aproximação em si e a manutenção da solução de dois Estados no que tange ao conflito entre palestinos e israelenses. A exposição mostrou que a política do governo Geisel foi marcada principalmente pelo pragmatismo e pela reatividade: as iniciativas políticas e diplomáticas estiveram concentradas nos primeiros anos após o Choque do Petróleo; houve predominância do componente econômico da aproximação e inexistiu o componente regional. Já durante o governo Lula, ocorreu uma aproximação muito mais onidirecional: o componente político e diplomático foi prioritário, com amplo envolvimento brasileiro em questões importantes no Oriente Médio; a dimensão econômica foi utilizada para expandir a presença econômica do Brasil; e a dimensão regional foi importante para as aspirações do governo, desejoso de consolidar o país como líder incontestável da América do Sul. Dessa forma, embora tenham se orientado para uma mesma região, os dois governos fizeram isso em contextos internos e externos diferentes, com objetivos divergentes e usaram táticas não coincidentes para tanto, como ficou demonstrado. É essa a dinâmica indicada pela Tabela 13, que indica as semelhanças e diferenças entre as políticas geiselianas e lulistas em relação ao Oriente Médio, indicando como a política de Geisel foi pragmática e a de Lula propositiva. Por fim, por meio da Tabela 14, são mostradas as principais conclusões gerais.

Tabela 13: Análise comparativa das políticas externas de Geisel e Lula em relação ao Oriente Médio

		<b>Governo Geisel (1974-1979)</b>	<b>Governo Lula (2003-2010)</b>
<b>DIMENSÃO POLÍTICO - DIPLOMÁTICA</b>	<b>Visitas de chefes de Estado, governo, chanceleres e ministros entre Brasil - Oriente Médio, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 16 interações</li> <li>● Foco no estabelecimento de relações diplomáticas e abertura de embaixadas</li> <li>● Concentração nos primeiros anos do governo</li> <li>● Diminuição após chances de novo choque diminuírem</li> <li>● Boas relações para assegurar o fornecimento de petróleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 150 interações</li> <li>● Foco em visitas de chefes de Estado, governo, chanceleres e ministros</li> <li>● Destaque para 2003/2005 (ASPA) e 2008-2010 (resolução de conflitos regionais)</li> <li>● Aumentar as credenciais internacionais do Brasil como ator de destaque no SI</li> </ul>
	<b>Os projetos de cooperação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 17 acordos</li> <li>● Acordos estabelecidos com países exportadores de petróleo</li> <li>● Concentração nos primeiros anos do governo</li> <li>● Diminuição após chances de novo choque diminuírem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 135 acordos</li> <li>● Acordos estabelecidos com todos os países da região</li> <li>● Dimensão de “solidariedade com o Terceiro Mundo”</li> <li>● Dimensão de aumento da influência internacional do Brasil</li> </ul>
	<b>O posicionamento brasileiro no conflito Israel-Palestina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Manutenção da defesa da “solução de dois Estados”</li> <li>● Abandono da equidistância: maior defesa do lado palestino</li> <li>● Exigência dos países árabes para seguir fornecendo petróleo</li> <li>● Ações retóricas na ONU e nenhuma iniciativa bilateral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Manutenção da defesa da “solução de dois Estados”</li> <li>● Abandono da equidistância: maior defesa do lado palestino</li> <li>● Política contraditória: apresentar o Brasil como ator capaz de mediar uma solução para o conflito e solidariedade pela luta palestina</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diminuição do engajamento com a diminuição das chances de um novo choque</li> <li>• Despreocupação com as relações bilaterais com Israel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações mais concretas para a criação de um Estado Palestino</li> <li>• Preocupação com a manutenção de boas relações com os israelenses</li> </ul>
	<b>Iniciativas de mediação de conflitos regionais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não envolvimento do Brasil com questões de segurança internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca por um maior envolvimento do Brasil em questões de segurança internacional</li> <li>• Consolidar o Brasil como pólo de poder do SI</li> <li>• Declaração de Teerã</li> <li>• Prova da centralidade das grandes nações emergentes</li> <li>• Fracasso da declaração: recusa do Conselho de Segurança</li> </ul>
<b>DIMENSÃO ECONÔMICA</b>	<b>A balança comercial Brasil-Oriente Médio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dimensão econômica foi o principal foco</li> <li>• Objetivos: aumentar importações e exportações</li> <li>• Aumento das importações: maior preço do petróleo e aumento do consumo</li> <li>• Aumento das exportações</li> <li>• Forte déficit comercial</li> <li>• Aumento da participação do Oriente Médio na pauta de importações brasileiras</li> <li>• Diminuição da participação do</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secundária, em relação à dimensão político-diplomática</li> <li>• Aumento das importações e das exportações</li> <li>• Balança comercial superavitária</li> <li>• Aumento maior das exportações: aumentar a presença econômica brasileira</li> </ul>

		Oriente Médio na pauta de exportações brasileira	
	<b>A composição da balança comercial Brasil-Oriente Médio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependência do petróleo: quase 100% da composição da balança comercial</li> <li>• Aumento das exportações de produtos manufaturados (nível menor que o esperado pelo governo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor importância do petróleo na pauta de importações</li> <li>• Aumento da importância dos produtos primários na pauta de exportações</li> </ul>
<b>DIMENSÃO REGIONAL</b>	<b>Cúpulas América do Sul - Países Árabes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nenhuma iniciativa tomada</li> <li>• Contexto regional desfavorável</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar a liderança brasileira</li> <li>• Política: aproximação entre regiões do Sul global e confirmação da visão do “mundo em transformação”</li> <li>• Economia: aproximar empresários e estabelecer acordos</li> <li>• Discurso: consolidar a UNASUL como representante da América do Sul</li> </ul>
	<b>Acordos de livre comércio entre o Mercosul e países do Oriente Médio</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Várias negociações por conta da ASPA</li> <li>• Acordos com Israel (2007) e Egito (2010)</li> <li>• Acordo com Israel motivou o reconhecimento do Estado da Palestina</li> <li>• Acordo com a Palestina (2011)</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 14: Linhas gerais das políticas externas de Geisel e Lula em relação ao Oriente Médio.

<b>Governo Geisel</b>	<b>Governo Lula</b>
Aproximação com o Oriente Médio	Aproximação com o Oriente Médio
Manutenção da solução de dois Estados	Manutenção da solução de dois Estados
Foco econômico	Foco político
Política pragmática	Política propositiva
Ações política retóricas	Ações políticas concretas
Garantir o fornecimento de petróleo	Consolidar o Brasil como pólo de poder
Concentrada nos primeiros anos de governos	Distribuída ao longo dos anos de governo
Voltada para os países petrolíferos	Voltada para a região como um todo
Despreocupação com as relações bilaterais com Israel	Preocupação com as relações bilaterais com Israel

**Fonte: elaboração própria.**

## 6 - Conclusão

A política externa de um país, isto é, a forma como se relaciona com o Sistema Internacional, é parte fundamental da composição dos Estados. Entretanto, não há um consenso sobre qual a melhor definição sobre esse conceito. No presente trabalho, foi utilizada a conceituação proposta por Christopher Hill, que a define como a “soma das relações externas oficiais conduzida por um ator independente (normalmente um Estado) nas relações internacionais”. A partir da conceituação de Política Externa, pôde-se partir para uma discussão acerca do subcampo das Relações Internacionais conhecido como Análise de Política Externa. Como se buscou demonstrar, a APE surgiu nas décadas de 50 e 60, a partir de estudos seminais que tentavam se desvencilhar da lógica realista do Estado como uma “caixa preta”, isto é, um ator unitário, que agia com racionalidade e, por isso, poderia ter suas variáveis domésticas negligenciadas. Compreendendo que, muitas vezes, Estados com capacidades semelhantes em termos de poder respondem de formas diferentes a um mesmo incentivo, os pioneiros da APE buscaram explicar tais diferenças a partir do processo decisório de cada nação. Com isso, buscavam migrar das hipóteses *actor-general*, segundo as quais os Estados seriam atores unitários racionais, para as *actor-specific*, nas quais os Estados são abstrações e, portanto, só podem ser estudados de forma multinível e multidisciplinar.

O surgimento da Política Externa Comparada foi um importante desdobramento do desenvolvimento intelectual da APE no final da década de 60. Liderados por James Rosenau, essa vertente buscou utilizar-se do cientificismo positivista para criar uma teoria geral para as Relações Internacionais, tendo a comparação como método chave de análise. Embora o projeto tenha fracassado, as pesquisas da PEC foram fundamentais para mostrar a importância da comparação no entendimento da política externa de diferentes países, ou até mesmo de um determinado país em momentos temporais diferentes. Com o fim da Guerra Fria, as contribuições da PEC ressurgiram no campo da APE, com objetivos menos ambiciosos, mas igualmente válidos, como permitir a comparação de diferentes políticas externas.

Mesmo que as ferramentas da APE sejam válidas para analisar a política externa brasileira, há ainda uma escassez de trabalhos que incorporem tal visão no Brasil. Como se buscou demonstrar, predomina ainda uma visão insular da diplomacia brasileira, como se a política externa do país apresentasse princípios imutáveis, que resistem às transformações ocorridas na sociedade brasileira com o passar do tempo. Tal visão não se sustenta na realidade: foi possível perceber como, em diferentes momentos, os chamados “princípios”

diplomáticos brasileiros foram instrumentalizados de diversas formas, por vezes contraditórias, para legitimar a visão que determinado grupo possuía sobre o Brasil e seu lugar no mundo. Dessa forma, não se pode afirmar que a PEB é isolada da política interna do país e nem que o único ator relevante em sua formulação são os diplomatas. Há uma clara ligação entre interesses econômicos e políticos na formulação da política externa desde a Independência, indicando a aplicabilidade das ferramentas da APE na formulação e implementação da PEB.

A partir desse referencial teórico, pode-se compreender um dos principais motivos do presente trabalho: mostrar de que forma as variáveis políticas, econômicas e ideológicas presentes no Brasil durante os mandatos de Geisel e Lula influenciaram a política de aproximação com o Oriente Médio. Durante os dois períodos, o Brasil buscou ter uma política externa de aproximação com os países em desenvolvimento, expandindo o nível de suas interações com regiões até então consideradas marginais para a diplomacia brasileira, como a África e o Oriente Médio. Com isso, buscou-se aumentar o prestígio internacional do país e angariar apoio internacional para metas tidas como importantes para os dois governos e para a diplomacia brasileira. Contudo, os contextos internos de ambos os momentos eram consideravelmente distintos, o que realça a centralidade da APE para a análise da comparação, visto que condições consideravelmente distintas foram capazes de promover uma linha de política externa semelhante até certo ponto.

Durante o governo Geisel, conforme evidenciado, o Brasil passou por um forte momento de instabilidade política e econômica. A política externa do período ficou conhecida como Pragmatismo Responsável, sendo baseada em uma sintonia de visões entre Geisel e Azeredo da Silveira, seu chanceler. Ambos perceberam que o contexto internacional do momento era desfavorável às potências médias como o Brasil, uma vez que o Primeiro Choque do Petróleo evidenciou os limites de uma estrutura internacional que beneficiava as nações centrais, em detrimento dos países periféricos. Portanto, era necessário que o Brasil se aproximasse do Terceiro Mundo, como forma de angariar apoio para uma reestruturação do sistema internacional. Isso significava, na realidade, alinhar-se com outros regimes que tinham grandes diferenças ideológicas com o Brasil, como as nações socialistas. Para tanto, foi formulado o Pragmatismo Responsável, segundo o qual o guia único para as ações do Brasil no Sistema Internacional deveria ser o “interesse nacional”, compreendido como os interesses dos grupos econômicos e políticos que tinham a ganhar com a aproximação com os

países em desenvolvimento, em detrimento das alas mais conservadoras, que pregavam o alinhamento aos interesses norte-americanos.

No âmbito político, o destaque no período foi a distensão gradual do regime militar. O controle das Forças Armadas era fruto de um acordo tácito feito com a elite brasileira: a supressão das liberdades políticas em troca da modernização econômica brasileira, da melhoria das condições de vida para as classes mais abastadas e do combate aos grupos de esquerda. Contudo, após o período do Milagre Brasileiro, com Médici, houve um esgotamento dessa fórmula, causado sobretudo pelas instabilidades econômicas geradas pelo aumento do preço do petróleo e a vitória da oposição nas eleições de 1974. De fato, como visto, a condição econômica desfavorável foi um fator primordial que guiou grande parte das decisões do governo Geisel, sobretudo na criação do II PND, que tinha como objetivo aprofundar o processo de substituição de importações no Brasil, diminuindo a dependência brasileira de uma série de produtos e aumentando as exportações de manufaturados brasileiros. Assim, a ala militar moderada, da qual Geisel fazia parte, percebeu que a capacidade dos militares de se manterem no poder estava se esgotando. Portanto, procederam para uma reabertura política gradual do país, o que possibilitaria o controle militar sobre todas as etapas do processo. Nesse sentido, o Pragmatismo Responsável teve uma tripla função na política brasileira: possibilitar a abertura da imprensa, com a cobertura das viagens presidenciais de Geisel; moderar as críticas dos setores menos alinhados com os militares; e manter o controle sobre os militares linha-dura, concentrando para si as decisões sobre a política externa. No campo econômico, o Pragmatismo Responsável também teve uma importante função, na medida em que foi necessário para buscar uma reforma do sistema econômico internacional que viabilizasse o desenvolvimento pretendido com o II PND, com a obtenção de empréstimos a juros baixos, a manutenção da importação de petróleo e a abertura de novos mercados para a exportação de produtos brasileiros.

Assim, fica claro que a política externa do período não foi fruto apenas de interesses diplomáticos. O fato de que as decisões entre centralizadas por Geisel e Silveira; a marginalização de setores linha-dura, como o Conselho de Segurança Nacional; e a aproximação com as grandes empresas brasileiras mostram como o “interesse nacional” defendido no período foi, na realidade, um amálgama de fatores políticos, econômicos e ideológicos ligados a distintos atores da política interna brasileira. Não cabe, portanto, falar na manutenção de princípios universais, haja vista a mudança de determinados posicionamentos brasileiros durante o período, como mostrado. Em suma, o Pragmatismo Responsável

influenciou os rumos da política interna brasileira e foi por eles influenciado, o que demonstra a capacidade explicativa da APE para esse período.

O governo Lula, por sua vez, representou um momento político e econômico consideravelmente distinto. Politicamente, a vitória de Lula representou a chegada de um partido de esquerda ao poder no Brasil, representando uma mudança relativa à tendência política predominante no país desde a redemocratização. Contudo, o que se viu na condução da política brasileira sob comando do PT foi um gradual processo de desradicalização de seus quadros, que se transformou cada vez mais em uma sigla de centro-esquerda, em oposição à ideologia socialista que tinha guiado o partido desde sua fundação. No campo econômico, houve semelhante processo: ao assumir o cargo, em 2003, Lula teve que se comprometer com a manutenção de diversas políticas econômicas de cunho neoliberal que foram herdadas do período FHC, sob risco de uma forte fuga de capitais da economia brasileira. Sob fortes críticas de setores de esquerda, que haviam apoiado fortemente a eleição de Lula e viam nesse compromisso ortodoxo uma espécie de “traição”, o PT, para assegurar a vitória, comprometeu-se com a manutenção da política econômica. Com isso, o presidente de esquerda precisou manter uma política econômica essencialmente ortodoxa durante seu primeiro mandato, o que ajudou a estabilizar a economia brasileira e permitiu um período de forte crescimento econômico, puxado pelo aumento da demanda, devido ao crescimento chinês, de produtos exportados pelo Brasil. Como consequência do forte crescimento econômico, a popularidade de Lula cresceu fortemente, o que permitiu ao PT realizar uma de suas principais promessas de campanha: um amplo processo de transferência de renda que ajudou a mitigar problemas socioeconômicos brasileiros, aumentando a força de Lula. Com o escândalo do Mensalão, houve uma mudança considerável na condução econômica do país, com a entrada de um grupo fortemente desenvolvimentista: o momento do comprometimento ortodoxo havia terminado e, a partir do segundo mandato, o governo finalmente pôde implementar a política econômica que desejava. O segundo mandato de Lula esbanjou confiança e grandes expectativas sobre o futuro do Brasil, o que teve claros impactos na política externa.

A moderação muito maior do governo Lula com determinadas questões teve claros reflexos na política externa. Historicamente, o PT defendeu uma política de forte conteúdo terceiro-mundista, em alinhamento com grande parte do pensamento esquerdista latino-americano. Era patente a denúncia do imperialismo norte-americano e a busca por uma postura mais independente do Brasil, tendo relações conflituosas com as principais nações

desenvolvidas, militando internacionalmente pelo socialismo. Entretanto, conforme o partido disputava eleições e se acostumava com as questões políticas brasileiras, em que o pragmatismo impera, houve uma maior moderação nos discursos, o que se refletiu em uma política externa voltada primordialmente para os países em desenvolvimento, mas sem uma confrontação aberta com as principais potências ocidentais. Portanto, a política externa do governo Lula ficou conhecida como de Autonomia pela Diversificação. A base de sua formulação está na visão de que, após a invasão do Iraque por parte dos EUA, em 2003, o unilateralismo militarista dos norte-americanos sinalizava o comportamento de uma potência em declínio, com o fortalecimento de diversos pólos regionais de poder. Assim, o mundo se encontrava na transição da unipolaridade para a multipolaridade, em que as grandes nações emergentes ocupariam um lugar central nas principais decisões internacionais. O Brasil, nessa visão, naturalmente deveria ser o representante da América do Sul e, para ser internacionalmente reconhecido como um dos novos centros de poder, deveria se aproximar das nações em desenvolvimento e subdesenvolvidas, com o fito de aumentar sua presença internacional e, com isso, angariar apoio para metas como a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. A Crise de 2008, que afetou fortemente as principais economias desenvolvidas, mas teve efeito de curto prazo menor nas grandes economias emergentes, foi compreendida como uma prova concreta da reorientação estrutural em curso no Sistema Internacional. O segundo mandato de Lula, de forte otimismo e aumento da ação do Estado na economia, coincidiu com o período da Crise, indicando que, enquanto o mundo passava por fortes turbulências, o Brasil trilhava um caminho de sucesso, o que deveria se refletir em uma posição internacional de maior prestígio. Portanto, a partir da visão de que os contextos internacional e nacional se apresentavam como favoráveis, em que o país conseguiria, se tivesse uma atuação ativa, colher os frutos do momento, o Brasil articulou sua política externa no Eixo Sul-Sul, novamente para regiões consideradas marginalizadas pela diplomacia brasileira, notadamente a África e o Oriente Médio.

Novamente, a articulação do “interesse nacional” não se deu de forma insulada ao que acontecia internamente no país. Desde o momento em que assumiu, o PT buscou moldar a política externa brasileira dentro de seus parâmetros históricos, buscando apoio na ala autonomista do Itamaraty para a implementação de seu projeto. Logo, a PEB do governo Lula teve forte componente ideológico, baseado numa versão moderada da visão esquerdista das relações internacionais que o partido desenvolveu desde a década de 80. A formulação e implementação da Autonomia pela Diversificação esteve ligada à convergência intelectual

entre quatro indivíduos: o Presidente Lula; o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim; o Secretário-Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães; e o Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia. O componente econômico também foi fundamental: o crescimento econômico brasileiro foi acompanhado por uma política de fomento à internacionalização das grandes empresas do país, o que se refletiu em uma política econômica ávida pela abertura de novos mercados em áreas até então secundárias. Do lado político, o redirecionamento para o Eixo Sul-Sul foi uma forma de agradar os setores mais esquerdistas dentro do governo Lula, que se sentiram traídos após a manutenção de uma política econômica ortodoxa. Portanto, não se pode compreender a política externa do governo Lula ignorando as variáveis internas, como se sua formulação e implementação fosse fruto apenas de uma estrutura burocrática insulada: interesses ideológicos, políticos e econômicos foram novamente determinantes. Assim, a APE também se mostra válida como categoria analítica para explicar o comportamento brasileiro durante os dois mandatos de Lula, possibilitando uma comparação com Geisel, uma vez que ambos produziram políticas externas relativamente semelhantes em contextos ideológicos, econômicos e políticos consideravelmente diferentes.

A análise comparativa dos governos Geisel e Lula em relação ao Oriente Médio confirma a hipótese do presente trabalho, a saber, de que é possível identificar semelhanças e diferenças entre os dois períodos, fornecendo uma rica comparação baseada na APE. Dentre as semelhanças, pode-se destacar a própria política de aproximação com a região: tradicionalmente, os países médio-orientais não foram prioritários para a diplomacia brasileira, de forma que vigorou, durante muito tempo, uma política de baixo perfil, evitando-se posicionamentos mais claros que pudessem ser interpretados como uma ausência de neutralidade. O fato de que a política de aproximação promovida por Geisel não foi seguida por nenhum de seus sucessores, até a eleição de Lula, 30 anos depois, ilustra bem a relevância existente em uma mudança de condução da PEB. Portanto, dentro da lógica universalista que guiou ambos os governos, o estreitamento das relações entre o Brasil e o Oriente Médio foi visto como prioritário: mesmo em contextos econômicos, políticos e ideológicos diferentes, houve a percepção de que aproximar-se desses países poderia resultar em ganhos domésticos e internacionais para os principais atores envolvidos na formulação da política externa. Em ambos os casos, o aumento da presença brasileira na região seria de importância ímpar para as aspirações mais gerais da política externa brasileira. Entretanto, as semelhanças não vão além dessa dimensão: os motivos e as estratégias adotadas em ambos os

períodos diferiram consideravelmente, o que permitiu uma rica análise, feita através da dimensão político-diplomática, econômica e regional.

As diferenças, por sua vez, podem ser observadas em todas as dimensões analisadas. Na dimensão político-diplomática, o traço mais marcante é o caráter pragmático e reativo da política externa do governo Geisel, em oposição à política ativa e engajada do governo Lula. O primeiro critério avaliado foi o número de visitas oficiais, abertura de embaixadas e estabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e o Oriente Médio durante os dois governos. Durante o governo Geisel, foram contabilizadas cerca de 16 interações, em contraste com cerca de 150 no governo Lula. Algumas conclusões podem ser derivadas dessa análise: a maior parte das interações durante o governo Geisel ocorreu nos primeiros anos de seu governo e se deu principalmente na questão da abertura de embaixadas e do estabelecimento de relações diplomáticas. Isso revela um caráter menos engajado do período Geisel, em que as principais medidas foram tomadas quando existia risco de interrupção do fornecimento de petróleo ao Brasil, justificando essa aproximação política com a região. Pelo contrário, durante o governo Lula, pode ser observado um número elevado de interações, com destaque para os triênios 2003-2005 e 2008-2010, quando, respectivamente, o governo brasileiro sediou a ASPA e tentou se engajar mais ativamente nos conflitos regionais do Oriente Médio. Esse fato revela um caráter mais engajado e participativo do Brasil, com alta troca de visitas ministeriais, mostrando um verdadeiro desejo de aprofundamento das relações bilaterais.

O segundo critério avaliado foi o número de acordos de cooperação estabelecidos entre o Brasil e os países do Oriente Médio nos dois períodos. Novamente, pode-se observar o mesmo contraste existente entre os dois governos: com Geisel, foram estabelecidos apenas 17 acordos de cooperação com países do Oriente Médio, a maior parte deles concentrados nos primeiros anos do mandato e estabelecidos majoritariamente com países exportadores de petróleo, o que mostra que o principal objetivo do governo foi garantir o fornecimento de petróleo e não um aprofundamento bilateral em diversos setores. Já no governo Lula, foram estabelecidos cerca de 135 acordos de cooperação com os países médio-orientais, em diversas áreas e com grande parte dos países da região, o que mostra a característica mais engajada e ativa do presidente petista. O estabelecimento desses acordos tinha uma dupla dimensão: solidariedade, por conta da retórica terceiro-mundista do PT, e pragmática, como uma forma de melhorar a imagem do Brasil nesses países, angariando apoio para as ambiciosas metas do governo Lula de consolidar o país como pólo de poder.

O terceiro critério analisado foi o posicionamento brasileiro em relação ao conflito Israel-Palestina. Aqui também se pode perceber uma semelhança entre os dois governos: embora tenham mantido a retórica de imparcialidade e apoio à coexistência pacífica, ambos claramente se manifestaram de forma mais favorável à luta árabe do que à defesa israelense. Durante o governo Geisel, o abandono da equidistância foi motivado primariamente, mais uma vez, pela necessidade de manter as importações de petróleo: fortemente dependente da importação dos países árabes, o Brasil foi pressionado a adotar uma postura mais favorável à causa palestina, principalmente na ONU, sob ameaça de boicote. Nos anos que se seguiram ao Primeiro Choque do Petróleo, o Brasil se posicionou diversas vezes do lado dos interesses árabes na disputa, mas o apoio diminuiu quando ficou claro que o fornecimento de petróleo não seria interrompido. O governo Lula, ao contrário, teve um complexo posicionamento na contenda: tentou, ao mesmo tempo, apresentar o Brasil como um ator imparcial e capaz de ajudar seriamente nas negociações pela paz, enquanto possuía uma simpatia clara pela causa palestina por conta da ideologia do PT. Assim, em diversas ocasiões, o Brasil buscou compensar suas repetidas demonstrações de simpatia pelas causas árabes com aproximações bilaterais com Israel e a promoção de um discurso de neutralidade. Contudo, ficou claro, no período, que os israelenses claramente enxergavam a parcialidade brasileira pendendo em favor dos palestinos: eram frequentes as acusações de que o Brasil condenava mais Israel do que os ataques feitos por palestinos. A manutenção de um discurso de solidariedade com os palestinos, amplamente enraizado no pensamento histórico do PT, fez com que o governo Lula se posicionasse de forma muito mais ativa do que em Geisel: enquanto no regime militar predominaram ações retóricas em órgãos como a ONU, durante o governo Lula, o Brasil reconheceu o Estado da Palestina e iniciou as conversas para a criação de uma embaixada da Palestina e um acordo com o Mercosul. Novamente, pode-se perceber uma política muito mais engajada da parte de Lula e pragmática, no caso de Geisel.

O quarto critério analisado foi o de iniciativas de mediação de conflitos regionais. Não coincidentemente, apenas o governo Lula aparece nessa dimensão: como a política de Geisel foi sobretudo pragmática, retórica e voltada para a importação de petróleo, não houve interesse algum em colocar o Brasil como um ator capaz de resolver, de fato, questões geopolíticas do Oriente Médio. O mesmo não pode ser dito do governo Lula: pautado pela visão de um Sistema Internacional em transformação, favorecendo os países emergentes, o Brasil tentou se engajar ativamente em questões de segurança internacional, o que se refletiu, no caso do Oriente Médio, na Declaração de Teerã, de 2010. Ao conseguir um acordo, junto

da Turquia, para o impasse representado nas negociações para o programa nuclear iraniano, o governo Lula deixou claro que o Brasil havia obtido sucesso onde as Grandes Potências fracassaram. Com isso, sinalizava para a legitimidade das potências regionais em ascensão para participarem ativamente de questões sensíveis do tabuleiro geopolítico. Não se pode negar que foi um movimento ousado, por tentar colocar o Brasil no centro de uma discussão em que não tinha fortes credenciais internacionais e por correr o risco de desgastar a imagem de Lula devido à aproximação pessoal com o presidente iraniano, acusado de fraudar eleições e violar direitos humanos. A recusa, por parte dos países centrais, da Declaração e a opção pela manutenção das sanções ao Irã levou a duplas interpretações, tanto de que os diplomatas brasileiros superestimaram as reais capacidades do país quanto de que, na realidade, o acordo foi recusado porque era uma prova cabal do crescente poder dos países em desenvolvimento, que ameaçava o controle das nações centrais no Sistema Internacional.

A aproximação econômica foi a segunda dimensão analisada. Foi, sem dúvidas, a dimensão em que o governo Geisel mais se destacou, em oposição ao perfil mais reativo e seletivo nas questões políticas, diplomáticas e regionais. Primeiramente, buscou-se analisar a balança comercial entre o Brasil e o Oriente Médio nos dois períodos. No governo Geisel, os principais objetivos da aproximação econômica foram manter as importações de petróleo da região e abrir mercados para as exportações brasileiras, como forma de compensar o aumento da importação de petróleo. Tais metas foram parcialmente alcançadas: houve, de fato, aumento tanto do valor das importações, quanto das exportações. O aumento das importações está relacionado não só ao encarecimento do petróleo, mas também ao aumento do consumo brasileiro decorrente do II PND. Já no caso das exportações, houve uma clara política de incentivo à sua penetração no Oriente Médio, mas, no fim, totalmente incapazes de compensar o forte déficit do saldo comercial. Além disso, embora a região tenha aumentado sua parcela nas importações brasileiras em relação ao resto do mundo, houve uma queda da participação da região nas exportações brasileiras, mostrando os limites da política de Geisel. Já no caso de Lula, há também o aumento tanto das importações, quanto das exportações, porém em um outro contexto: a balança comercial com o Oriente Médio foi fortemente superavitária nos mandatos de Lula e as exportações cresceram a uma taxa maior que as importações, o que foi fundamental para consolidar a presença econômica brasileira na região.

Dentro da dimensão econômica, uma segunda questão analisada foi a da composição da balança comercial entre Brasil e o Oriente Médio. Durante o governo Geisel, é esperado um aumento da dependência do petróleo, devido ao aumento do preço e do consumo por

conta do II PND, e da participação dos produtos manufaturados na pauta de exportações brasileira. De fato, a partir da análise feita, foi possível perceber que a importação do petróleo aumentou, tomando quase a totalidade das importações brasileiras na região, refletindo a dependência brasileira, ao passo que houve um certo aumento das exportações de manufaturados e sua penetração no Oriente Médio, porém em um nível menor do que o esperado pelo governo. No caso do governo Lula, é de se esperar uma menor importância do petróleo na pauta de importações brasileiras, devido ao aumento da produção interna e da diversificação de parcerias e um aumento da participação de produtos primários na pauta de exportações, devido ao *boom* de *commodities* que ocorreu no início do século XXI. Foram exatamente esses os movimentos observados na análise da composição da balança comercial: a maior parte das importações é de petróleo, porém em uma escala muito menor que na década de 70, e as exportações sofrem um movimento inverso ao observado com Geisel, já que há, no fim do mandato de Lula, uma queda na participação dos produtos manufaturados, com amplo predomínio dos setores primários.

Por fim, foi analisada a dimensão de iniciativas regionais. Tal como na questão de iniciativas de mediação de conflitos regionais, apenas o governo Lula foi analisado em tal dimensão, uma vez que o contexto regional durante o governo Geisel foi altamente desfavorável, com a existência de regimes ditatoriais nacionalistas que competiam pelo predomínio regional, e porque o interregionalismo não estava consolidado como uma opção política. Logo, foram analisadas as iniciativas da ASPA e os acordos de livre comércio buscados e de fato estabelecidos entre o Mercosul e os países do Oriente Médio. Com relação à ASPA, cujas cúpulas ocorreram em 2005 e em 2009 e tiveram um caráter fortemente político e econômico, foram fundamentais para a aproximação do Brasil com o Oriente Médio e influenciaram a integração sul-americana em três direções: política, por propiciar maior coordenação entre os países da região, o que ajudou a criar a UNASUL e por consolidar a liderança brasileira na América do Sul e no Terceiro Mundo; econômica, por propiciar um fórum em que pôde ser inicialmente discutido o estabelecimento de acordos entre Mercosul e países árabes; e discursiva, na medida em que houve o fortalecimento da ideia de que há uma identidade sul-americana e que sua representante é a UNASUL. Ao colocar-se como sede do primeiro encontro e principal promotor da iniciativa, o Brasil buscou colocar-se como líder do mundo em desenvolvimento e como um país importante para a política da América do Sul e do Oriente Médio, fortalecendo a visão de Lula sobre o papel brasileiro na nova ordem multipolar.

Já os acordos do Mercosul foram tentados com uma série de países e de agrupamentos no Oriente Médio, principalmente pela aproximação bilateral criada pela ASPA, que permitiu o aumento dos contatos. Contudo, dentre os vários acordos tentados pelo bloco sul-americano, apenas dois lograram sucesso durante o governo Lula: o acordo com Israel, firmado em 2007, e o acordo com o Egito, assinado em 2010. Os dois acordos possuem estrutura semelhante, prometendo uma redução gradual das tarifas para produtos em cinco categorias diferentes, cuja porcentagem reduzida varia de uma para outra. Deve-se, entretanto, salientar um aspecto importante sobre o acordo com Israel: ele não versava sobre o tratamento dado aos produtos originados nos Territórios Ocupados da Palestina, de forma que não houve certeza se deveriam ser ou não tratados como israelenses. Inicialmente, vigorou a interpretação de que sim, uma vez que estariam sob administração alfandegária de Israel. Todavia, essa justificativa não foi bem aceita, pois poderia ser uma forma de legitimar a visão de certos grupos de que tais territórios fazem parte do Estado de Israel, o que iria contra o posicionamento brasileiro de defesa de dois Estados. A questão foi resolvida em 2010, quando o governo brasileiro oficialmente reconheceu o Estado da Palestina, de forma que o Mercosul assinou um acordo de livre comércio com o país árabe em 2011, possibilitando a redução tarifária de produtos advindos da Cisjordânia ou da Faixa de Gaza sem a necessidade de se colocar em um constrangimento diplomático.

Em conclusão, as políticas de aproximação de Geisel e Lula, embora conservem algumas semelhanças, como a aproximação em si e o posicionamento mais a favor da Palestina no relacionamento com Israel, apresentam mais pontos divergentes do que convergentes. A análise empreendida no presente trabalho mostrou como a política de Geisel para a região teve um componente sobretudo pragmático e reativo, concentrado nos primeiros anos após o choque do petróleo, demasiadamente preocupada com a questão econômica e voltada para os principais países exportadores da região, utilizando-se da ONU para ações políticas muito mais retóricas que concretas. Foram poucas as tentativas de aproximação concreta nos campos diplomático e político, com amplo domínio da aproximação econômica. Já durante o governo Lula, a aproximação possuiu um caráter fortemente ativo e engajado, presente em todos os anos do governo, com uma preocupação muito grande com um aprofundamento onidirecional nas questões diplomáticas, políticas, econômicas e regionais, com posicionamentos mais concretos e direcionada para praticamente todas as nações da região, incluindo Israel e Palestina. Dessa forma, embora tenham se orientado para uma

mesma região, os dois governos fizeram isso em contextos internos e externos diferentes, com objetivos divergentes e usaram táticas não coincidentes para tanto.

## 7 - Referências bibliográficas

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS ÁRABE-BRASILEIRA. **Jordânia firma acordo marco com Mercosul**, 2008. Disponível em:

<<https://anba.com.br/jordania-firma-acordo-marco-com-mercosul/>>. Acesso em: 27/jun./2022.

AKBARZADEH, Sharam; BAXTER, Kylie. **Middle East Politics and International Relations: Crisis Zone**. New York: Routledge, 2018.

ALEXANDRE, Cristina; LEITE, Iara. O Primeiro Governo Lula e o Mercosul: iniciativas intra e extra-regionais. **Revista de Economia Heterodoxa**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 7, 2007, p. 13-28

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

\_\_\_\_\_. Never Before Seen in Brazil: Luiz Inácio Lula da Silva 's grand diplomacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 2, 2010, p. 160-177.

\_\_\_\_\_. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, s.v., n. 20, 2003, p. 87-102.

AMORIM, Celso. Brazil and the Middle East. **The Cairo Review of Global Affairs**, Cairo, v. 2, sn., 2011, p. 48-63.

\_\_\_\_\_. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, edição especial, 2010, p. 214-240.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 91, s.n., 2011, p. 23-52.

BEASLEY, Ryan; MICHAEL, Snarr. Domestic and International Influences on Foreign Policy: A Comparative Perspective. BEASLEY, Ryan; KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey; SNARR, Michael (Eds.). **Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior**. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2013.

BETHELL, Leslie. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. **Estudos históricos**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, 2009, p. 289-321.

BRANDÃO, Rafael. **O Negócio do Século: O Acordo de Cooperação Nuclear Brasil-Alemanha**. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2008.

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: a Comparative Introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRUN, Elodie. La diplomacia brasileña hacia el Medio Oriente: una estrategia oscilante. **Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, Sevilla, v. 14, n. 28, 2012, p. 73-90.

CAMPOS, Pedro Henrique. Empresários, Ditadura e Política Externa Brasileira. **Revista Continentes**, v. 3, n. 4, 2014, p. 112-137.

CARDIM, Carlos Henrique. **A raiz das coisas: Rui Barbosa - o Brasil no mundo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASARÕES, Guilherme; VIGEVANI, Tullo. O lugar de Israel e da Palestina na política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz? **História**, São Paulo, v. 33, n. 2, 2014, p. 150-188.

CASTILLO, Gabriel. **Decision-Making in Lula's Foreign Policy (2003-2010): Analyzing Practices**. Dissertação (Mestre em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

CERVO, Amado Luiz. A Cúpula América do Sul - Países Árabes: um balanço. **Meridiano 47**, Brasília, s.v., n. 58, 2005, p. 2-3.

\_\_\_\_\_. A Política Externa Brasileira: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, 2003a, p. 6-11.

\_\_\_\_\_. Política Exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, 2003b, p. 5-25.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: Editora da UnB, 2011.

CHILCOTE, Ronald. **The Search for a Paradigm Reconsidered**. 2. ed. Abingdon: Routledge, 1994.

COELHO, Cecília. **O Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e Israel**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialidade em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

CORSI, Francisco. Política Externa e Desenvolvimento no Estado Novo. **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, 2007, p. 247-260.

DATZ, Giselle; PETERS, Joel. Brazil and the Israeli-Palestinian Conflict in the New Century: Between Ambition, Idealism and Pragmatism. **Israel Journal of Foreign Affairs**, Nova Iorque, v. 7, n. 2, 2013, p. 1-14.

DEN HARTOG, Carlos Alberto. O Brasil e o Oriente Médio. **Cadernos do IPRI**, Brasília, n. 2, 1989, p. 108-115.

ERBER, Fábio. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 1, 2011, p. 31-55.

FARES, Seme. O Pragmatismo do Petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 2, 2007, p. 129-145.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERABOLLI, Silvia. **O inter-regionalismo e a Cúpula ASPA**. Trabalho apresentado na X Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-graduação do Centro Universitário Ritter dos Reis. Porto Alegre, 2014.

FERREIRA, Túlio. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 49, n. 2, 2006, p. 119-136.

GARCIA, Marco Aurélio. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Eds.). **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Boitempo, 2010.

GAZETA DO POVO. **PIB do Brasil: histórico e evolução em gráficos**. Disponível em: <<https://infograficos.gazetadopovo.com.br/economia/pib-do-brasil/>>. Acesso em: 13/jun./2022.

GELVIN, James. **The Israel-Palestine Conflict: One Hundred Years of War**. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

GIAMBIAGI, Fabio. Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula (2003-2010). GIAMBIAGI, Fabio et al (Eds.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011.

GILMAN, Nils. The New International Economic Order: a Reintroduction. **Humanity Journal**. Disponível em: <<http://humanityjournal.org/issue6-1/the-new-international-economic-order-a-reintroduction/>>. Acesso em: 13/jun./2022.

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.

GRAY, Kevin; GILLS, Barry. South-South Cooperation and the Rise of the Global South. **Third World Quarterly**, Abingdon, v. 37, n. 4, 2016, p. 557-574.

HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). GIAMBIAGI, Fabio et al (Eds.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011b.

\_\_\_\_\_. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). GIAMBIAGI, Fabio et al (Eds.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011a.

HILL, Christopher J. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York, Palgrave Macmillan, 2003.

HOPKIN, Jonathan. The Comparative Method. MARSH, David; STOKER, Gerry (Eds.). **Theory and Methods in Political Science**. 3. ed. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010.

HUDSON, Valerie; DAY, Benjamin. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. 3. ed. Londres: Rowman & Littlefield, 2019.

HUDSON, Valerie; VORE, Christopher. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. **Mershon International Studies Review**, Oxford, v. 39, n. 2, p. 209-238.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-pr>>

[ecos-ao-consumidor-amplo.html?t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=exolica&utm\\_campaign=inflacao#plano-real-ano](https://ecos-ao-consumidor-amplo.html?t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=exolica&utm_campaign=inflacao#plano-real-ano)>. Acesso em: 20/jun./2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dívida Externa Bruta**. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38367>>. Acesso em: 13/jun./2022.

JAKOBSEN, Kjeld. **Análise de Política Externa Brasileira**: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula. Tese (Doutorado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

JORNAL DO BRASIL. **Geisel demite Frota e nomeia Bethlem Ministro do Exército**. 1977. Disponível em <[http://memoria.bn.br/pdf/030015/per030015\\_1977\\_00188.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/030015/per030015_1977_00188.pdf)>. Acesso em: 13/jun./2022.

KAARBO, Juliet et al. The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. BEASLEY, Ryan; KAARBO, Juliet; LANTIS, Jeffrey; SNARR, Michael (Eds.). **Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior**. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2013.

KEYLOR, William R. **The Twentieth-Century World and Beyond: An International History since 1900**. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2014.

\_\_\_\_\_. **The Twentieth Century World: An International History**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 1996.

KOPSTEIN, Jeffrey; LICHBACH, Mark. What Is Comparative Politics? KOPSTEIN, Jeffrey; LICHBACH, Mark (Eds.). **Comparative Politics: Interests, Identities, and Institutions in a Changing Global Order**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

LACERDA, Antônio et al. O II PND - fim de um ciclo. LACERDA, Antônio et al (Eds.). **Economia Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIMA, Maria Regina. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Rio de Janeiro, v. 82, n. 1, 2005, p. 4-19.

MAJZOUB, Ismail. Desenvolvimento das Relações Árabe-Brasileiras. **Relações entre o Brasil e o Mundo Árabe: construção e perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2000, p. 55-80.

MANZUR, Tânia. Análise da Cúpula América do Sul - Países Árabes. **Meridiano 47**, Brasília, s.v., n. 58, 2005, p. 4-8.

MARIANO, Marcelo et al. **A Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira dos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff**. Trabalho apresentado no VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Lima, 2015, p. 1-14.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, 2013, p. 11-41.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. **Mercosul - CCG - Conselho de Cooperação do Golfo**, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/negociacoes-comerciais>>

<s/brasil-mercosul-1/documentos-mercosul/mercosul-ccg-conselho-de-cooperacao-do-golfo.pdf>>. Acesso em: 27/jun./2022.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relações Bilaterais do Brasil**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/>>. Acesso em: 27/jun./2022.

\_\_\_\_\_. **Atos Internacionais do Brasil**, 2022. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa?DataFinal1=15%2F03%2F1979&DataInicial1=15%2F03%2F1974&TipoAcordo=BL%2CTL%2CML&TituloAcordo=Acordo%20de%20Cooperacao%20C3%A7%C3%A3o&TpData1=1&page=2&tipoPesquisa=2>>. Acesso em: 27/jun./2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Mercosul/Egito**, 2022. Disponível em: <<http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quaes-o-brasil-e-parte/1834-acordos-mercosul-egito>>. Acesso em: 27/jun./2022.

\_\_\_\_\_. **Mercosul/Israel**, 2022. Disponível em: <<http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quaes-o-brasil-e-parte/1832-acordos-mercosul-israel>>. Acesso em: 27/jun./2022.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Política Externa Brasileira: 1964-1985. **Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, 2003, p. 3-19.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, 2011, p. 507-527.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do Regime Militar Brasileiro**. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

NETTO, Dionísio. Crise e Esperança, 1974-1980. ABREU, Marcelo (Ed.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PORTAL R7. **Inflação e dívida pública explodiram no Brasil ao final da Ditadura Militar**. Disponível em: <<http://www.r7.com/r7/media/2014/20140331-info-ditadura/20140331-info-ditadura.html>>. Acesso em: 13/jun./2022.

PATTI, Carlo. Brazil and the nuclear issues in the years of the Luiz Inácio Lula da Silva government (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 2, 2010, p. 178-197.

PECEQUILO, Cristina. **A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PILLA, Bruno. **O posicionamento do Brasil sobre o Oriente Médio no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1993-2005)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

PRADO, Lídia. **A Política Externa do Primeiro Governo Lula (2003-2006)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas na Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2007.

PINHEIRO, Letícia. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. de (Ed.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000, p. 449-474.

\_\_\_\_\_. **Foreign Policy Decision-Making under the Geisel Government**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

RAGIN, Charles; AMOROSO, Lisa. **Constructing Social Research: the Unity and Diversity of Method**. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2011.

RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma, 1964-1967. ABREU, Marcelo (Ed.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

REVISTA MERCOSUL NEGÓCIOS. **Negócios do Mercosul**, 2022. Disponível em: <<http://www.mercosulnegocios.com.br/shortcodes/negocios-no-mercosul/>>. Acesso em: 27/jun/2022.

ROSENAU, James. Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 12, n. 3, 1968, p. 296-329.

SALINAS, Cristóbal. A rota planejada: diretrizes gerais da política externa brasileira. **Revista digital de Historia y Arqueología desde el Caribe colombiano**. Barranquilla, v. 9, n. 17, dez. 2012, p. 135-169.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 56, n. 1, 2013, p. 40-53.

SANTANA, Carlos. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 49, n. 2, 2006, p. 157-177.

SANTOS, Deijenane Gomes dos. **O Oriente Médio na Política Externa do Governo Lula (2003-2010)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, 2015.

SANTOS, Norma Breda dos. A política externa do governo Lula com relação ao conflito Israel-Palestina. **História**, São Paulo, v. 33, n. 2, 2014, p. 189-216.

\_\_\_\_\_. As posições brasileiras nas Nações Unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2002): Equidistância, Pragmatismo e Realismo. **Cena Internacional**, Brasília, v. 5, n. 2, 2003, p. 5-22.

SANTOS, Norma Breda dos; UZIEL, Eduardo. Forty Years of the United Nations General Assembly Resolution 3379 (XXX) on Zionism and Racism: the Brazilian Vote as an instance of United States – Brazil Relations. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 58, n. 2, 2015, p. 80-97.

SCHMIDT, Elizabeth. **Foreign Intervention in Africa**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA.

**Resultados do Comércio Exterior Brasileiro - Dados Consolidados.** Disponível para download em

<[https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes\\_dados\\_consolidados/pg.html](https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/pg.html)>. Acesso em: 20/jun./2022.

SHAMBAUGH, David. *China's Long March to Global Power*. SHAMBAUGH, David (Ed.). **China & the World**. Oxford: Oxford University Press, 2020.

SILVEIRA, Antônio Azeredo da. XXIX Session of the United Nations General Assembly, 1974. CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Ed.). **The Voice of Brazil in the United Nations**. 3. ed. Brasília: FUNAG, 2013.

SMITH, Steve. Theories of Foreign Policy: An Historical Overview. **Review of International Studies**. Cambridge, v. 12, n. 1, 1986, p. 13-29.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 2, 2004, p. 191-222.

SOUZA, Bruno. Um estudo comparado da diplomacia de Lula no Oriente Médio e Ahmadinejad na América Latina. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 7, n. 13, 2018, p. 131-171.

SOUZA, Fabiano. Acordo Nuclear Brasil-Alemanha Federal de 1975: O desafio brasileiro na estratégia de soberania internacional. **Revista AEDO**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, 2008, p. 215-231.

TAYFUR, Faith. Main approaches to the study of foreign policy: a review. **METU Studies in Development**, Ancara, v. 21, n. 1, 1994, p. 113-141.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. **What does Brazil export? (1974)**. Disponível em: <[https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/sitc/export/bra/all/show/1974/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/sitc/export/bra/all/show/1974/)>. Acesso em: 27/jun./2022.

\_\_\_\_\_. **What does Brazil export? (1979)**. Disponível em: <[https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/sitc/export/bra/all/show/1979/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/sitc/export/bra/all/show/1979/)>. Acesso em: 27/jun./2022.

\_\_\_\_\_. **What does Brazil export? (2003)**. Disponível em: <[https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/sitc/export/bra/all/show/2003/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/sitc/export/bra/all/show/2003/)>. Acesso em: 27/jun./2022.

\_\_\_\_\_. **What does Brazil export? (2010)**. Disponível em: <[https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/sitc/export/bra/all/show/2010/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/sitc/export/bra/all/show/2010/)>. Acesso em: 27/jun./2022.

\_\_\_\_\_. **What does Brazil import? (1974)**. Disponível em: <[https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/sitc/import/bra/all/show/1974/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/sitc/import/bra/all/show/1974/)>. Acesso em: 27/jun./2022.

\_\_\_\_\_. **What does Brazil import? (1979)**. Disponível em: <[https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/sitc/import/bra/all/show/1979/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/sitc/import/bra/all/show/1979/)>. Acesso em: 27/jun./2022.

\_\_\_\_\_. **What does Brazil import? (2003)**. Disponível em: <[https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/sitc/import/bra/all/show/2003/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/sitc/import/bra/all/show/2003/)>. Acesso em: 27/jun./2022.

\_\_\_\_\_. **What does Brazil import? (2010)**. Disponível em: <[https://oec.world/en/visualize/tree\\_map/sitc/import/bra/all/show/2010/](https://oec.world/en/visualize/tree_map/sitc/import/bra/all/show/2010/)>. Acesso em: 27/jun./2022.

VAGNI, Juan José. La cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA): Balances de un acercamiento estratégico. **Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos**, Madrid, s.v., n. 8, 2009, p. 1-13.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2007, p. 273-335.

VIGEVANI, Tullo et al. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003, p. 31-61.

VIEIRA, Taciele. **A mudança da Política Externa a partir do Governo Dilma**: uma análise da atuação brasileira no BRICS de 2010 a 2018. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019.

VILLA, Marco Antônio. **Ditadura à brasileira (1964-1985)**: a democracia golpeada à esquerda e à direita. São Paulo: Editora Leya, 2014.

WEISEBRON, Marianne. Política Externa Independente, from Geisel to Lula. **Iberoamericana**, Estocolmo, v. 62, n. 16, 2016, p. 27-42.

WERNECK, Rogério. Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003-2010. ABREU, Marcelo (Ed.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

WICKERT, Creise. **Endividamento externo no Brasil**: origens e consequências (1964-2006). Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTION. **Brazil trade balance, exports, imports by country and region (2003)**. Disponível em: <<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2003/TradeFlow/EXPIMP>>. Acesso em: 27/jun./2022.

WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTION. **Brazil trade balance, exports, imports by country and region (2010)**. Disponível em: <<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/2010/TradeFlow/EXPIMP>>. Acesso em: 27/jun./2022.

ZHEBIT, Alexander. The BRICS: Whither Brazil? **Strategic Analysis**, Nova Déli, v. 43, n. 1, 2019, p. 571-584.