

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS

ISADORA LORETO DA SILVEIRA

**O ORIENTE MÉDIO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DESDE 2003:
RELAÇÕES DO BRASIL COM IRÃ, EGITO E TURQUIA**

Porto Alegre

2015

ISADORA LORETO DA SILVEIRA

**O ORIENTE MÉDIO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DESDE 2003:
RELAÇÕES DO BRASIL COM IRÃ, EGITO E TURQUIA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2015

CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Loreto da Silveira, Isadora

O Oriente Médio na Política Externa Brasileira desde 2003: relações do Brasil com Irã, Egito e Turquia / Silveira, Isadora Loreto da. -- 2016.
60 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Política Externa. 2. Brasil. 3. Oriente Médio. I. Reis da Silva, André Luiz, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ISADORA LORETO DA SILVEIRA

**O ORIENTE MÉDIO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DESDE 2003:
RELAÇÕES DO BRASIL COM IRÃ, EGITO E TURQUIA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em Porto Alegre, 18 de março de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
UFRGS

Prof. Dr. Fabiano Pellin Mielniczuk
UFRGS

Prof. Dr. Rodrigo Perla Martins
FEEVALE

Aos meus pais,
que sempre me apoiaram e incentivaram a perseguir meus objetivos, e ao meu avô, que se
sente realizado por meio das minhas conquistas.

AGRADECIMENTOS

Eu gostaria de agradecer, em primeiro lugar, aos meus pais, que sempre se preocuparam em me proporcionar as melhores oportunidades possíveis e sempre acreditaram em mim. Gostaria de agradecer ao meu avô, que apesar de seu pouco estudo, sempre valorizou a educação e fez questão de comprar o meu primeiro livro da faculdade. Gostaria de agradecer à FAPERGS pela bolsa que possibilitou a realização deste trabalho. Gostaria de agradecer também a todos os professores do curso do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais pelo conhecimento transmitido ao longo de todo o mestrado. Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof. André Luiz Reis da Silva, exemplo de professor, pesquisador e orientador, por todo o crescimento acadêmico que eu tive ao trabalhar com ele e por todo o incentivo que ele sempre me deu, seja na vida acadêmica, seja na vida profissional. Finalmente, gostaria de agradecer a Guilherme Ziebell de Oliveira, que me acompanhou não só neste ano, revisando, dando sugestões e me tranquilizando em relação a questionamentos sobre diversos aspectos deste trabalho, mas nos últimos seis anos. Agradeço pelo companheirismo e por ter compartilhado comigo não apenas muitos momentos felizes, mas também diversos problemas e preocupações, deixando a produção deste trabalho muito mais leve.

Inspirar-se no passado, viver corajosamente o presente e projetar-se no futuro — este é o desafio constante do Brasil e, portanto, do Itamaraty. Uma Chancelaria não é torre de marfim, da qual se possa observar o mundo passivamente. [...] Nesta sequência de necessidades que se multiplicam, o Itamaraty precisa estar em condições de movimentar-se com velocidade e fluidez, a fim de ampliar, cada vez mais, a presença do Brasil no exterior. Por isso, tem feito e continuará a fazer ajustamentos sistemáticos na sua capacidade de atuar. A melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se.

Antônio Francisco Azeredo da Silveira (1974)

RESUMO

Este trabalho busca analisar como a condição de emergência (de país de capacidades intermediárias) do Brasil no sistema internacional – em particular sua característica reformista ou revisionista da ordem – se coadunou com o projeto de política externa inaugurado em 2003 e motivou um reforço da inserção brasileira no Oriente Médio. Em suma, busca-se mapear as relações entre o Brasil e o Oriente Médio desde 2003 por meio do *process-tracing* e compreender como a política para a região se relaciona com a inserção internacional brasileira em uma perspectiva mais ampla e quais os seus condicionantes. Destarte, o trabalho pretende, por meio da consideração do caso específico do estreitamento das relações entre Brasil e Irã, Egito e Turquia, introduzir, para além dos determinantes domésticos, a dimensão sistêmica, frequentemente negligenciada nas investigações brasileiras, para analisar a política externa do Brasil. Para além da busca da internacionalização de suas empresas e do incremento comercial, a diplomacia do País iniciou um esforço de maior envolvimento em questões políticas de vulto internacional, amparada no tradicional princípio do universalismo. Logo, a política para o Oriente Médio apresenta importância fundamental no esforço de penetração do Brasil em áreas fora da sua área de influência tradicional. A concepção da “autonomia pela diversificação”, que motiva a aproximação com a região, deve ser compreendida no âmbito da busca brasileira de redistribuição e reconhecimento no sistema internacional. A ação externa brasileira dirigida ao Oriente Médio, em um contexto de entropia no sistema internacional, busca a revisão da ordem por meio do *soft balancing*, sobretudo via constituição de redes – inclusive de mediação.

Palavras-chave: Política externa. Brasil. Oriente Médio.

ABSTRACT

This paper seeks to examine how Brazil's emerging country condition in the international system - in particular its reformist or revisionist character - conformed with the foreign policy project inaugurated in 2003 and led to a strengthening of the Brazilian projection in the Middle East. In short, we seek to map the relations between Brazil and the Middle East since 2003 through process-tracing and to understand how its policy for the region relates to Brazilian international integration in a broader perspective and what are its conditioning factors. Thus, the work aims, through the consideration of the specific cases of the rapprochement between Brazil and Iran, Egypt and Turkey, to introduce, in addition to domestic determinants, the systemic dimension, often overlooked in Brazilian research, to analyze Brazilian foreign policy. In addition to the pursuit of internationalization of its companies and to trade improvement interests, the country's diplomacy initiated a greater involvement in international efforts on major policy issues, based on the traditional principle of universalism. Therefore, the policy for the Middle East has fundamental importance in Brazil's efforts to penetrate areas outside of its traditional area of influence. The concept of "autonomy through diversification," which motivates the rapprochement to the region, must be understood within the Brazilian search for power redistribution and recognition in the international system. Brazil's foreign action towards the Middle East, in a context of entropy in the international system, seeks to reform the current order by means of soft balancing, especially via the development of networks, including mediation.

Keywords: Foreign policy. Brazil. Middle East.

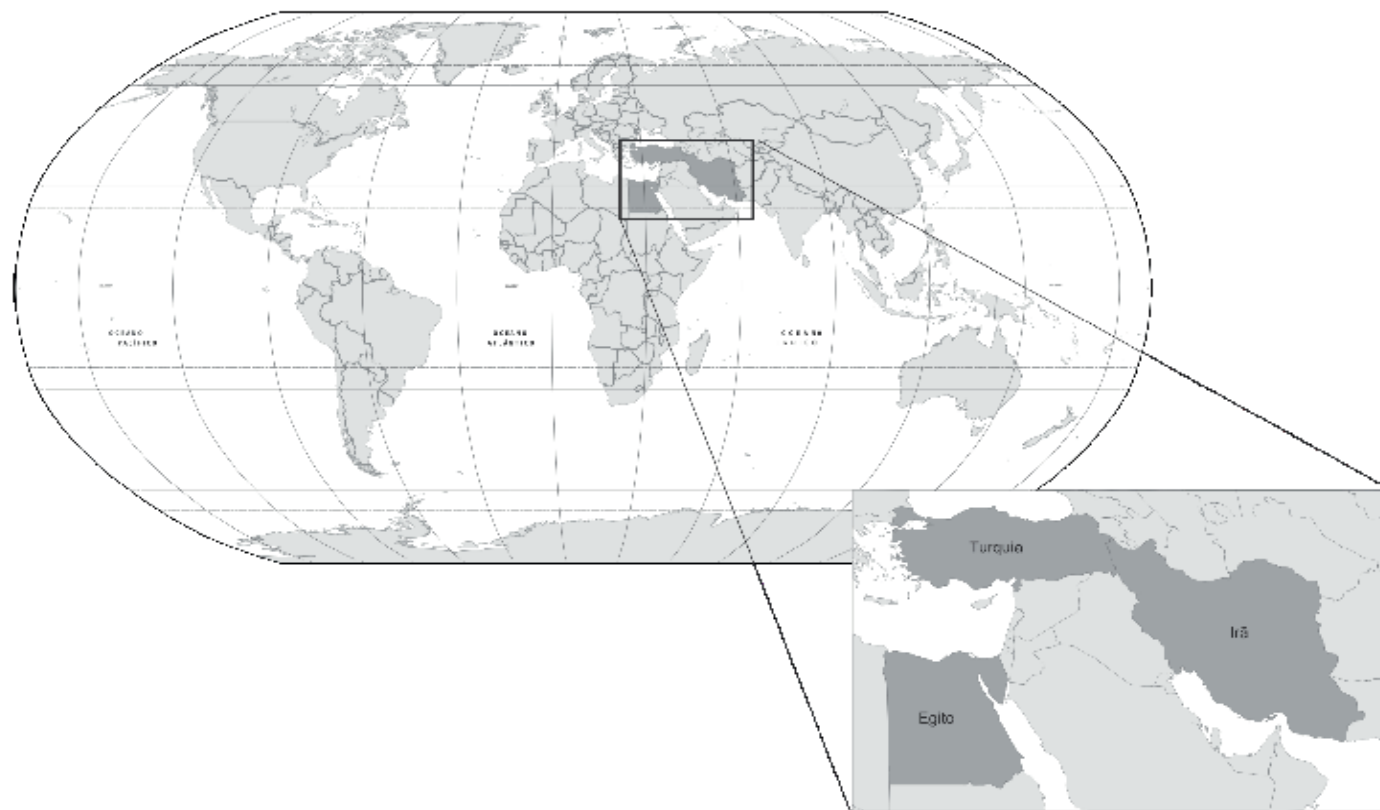
SUMÁRIO

1	PARTE 1 - INTRODUÇÃO AO ARTIGO	10
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DAS RELAÇÕES COM O ORIENTE MÉDIO	12
1.2	O ENFOQUE INTERATIVO E AS DUAS ORDENS DE CONDICIONANTES	13
1.3	A IMPORTÂNCIA DOS CONCEITOS DE POLARIDADE DO SISTEMA 1.5 INTERNACIONAL E DE POTÊNCIA MÉDIA PARA A INSERÇÃO EXTERNA BRASILEIRA	16
1.4	A IMPORTÂNCIA DO CONCEITO DE BLOCO NO PODER E DA RELAÇÃO DIALÉTICA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	19
1.5	CONCLUSÃO	20
2	PARTE 2 - ARTIGO FINAL DE MESTRADO	22
2.1	O ORIENTE MÉDIO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DESDE 2003: RELAÇÕES DO BRASIL COM IRÃ, EGITO E TURQUIA	22
2.2	INTRODUÇÃO	22
2.3	CONDICIONANTES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ..ORIENTE MÉDIO	25
2.4	ATORES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO ...	31
2.5	AÇÕES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO	32
2.5.1	Política externa para o Oriente Médio durante o Governo Lula	33
2.5.2	Relações com Egito, Turquia e Irã durante o Governo Lula	36
2.5.3	Política externa para o Oriente Médio durante o Governo Dilma	38
2.5.4	Relações com Egito, Irã e Turquia durante o Governo Dilma	40
2.6	EVOLUÇÃO COMERCIAL E POLÍTICA DAS RELAÇÕES	42
2.6.1	Egito	43
2.6.2	Turquia	44
2.6.3	Irã	44
2.7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
3	CONCLUSÃO	47
	REFERÊNCIAS	49
	APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO ENVIADO À DIVISÃO DE ÁSIA CENTRAL DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	58

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ENVIADO À DIVISÃO DO ORIENTE MÉDIO I DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	60
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

1 PARTE 1 - INTRODUÇÃO AO ARTIGO

Mapa 1 - Egito, Irã e Turquia



Fonte: elaborado pela autora (2015).

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DAS RELAÇÕES COM O ORIENTE MÉDIO

A nomenclatura tradicional de “Oriente Médio” foi criada pelo estrategista estadunidense Alfred Mahan no início do século XX. O termo é discutido por Keddie (1973) e Dietl (2011) e apresenta diversos limites: agrupa países muito diversos (países árabes como o Egito, mas também Israel, Irã e Turquia; alguns países islâmicos, outros não, etc.), foi cunhado a partir da perspectiva ocidental e foi modificado ao longo do tempo para atender a interesses diversos. Exemplo disso é a nomenclatura “Grande Oriente Médio”, que surgiu nos EUA após o fim da URSS. Todavia, nenhuma outra nomenclatura é ampla o suficiente para designar a região compreendida do Egito ao Irã e da Turquia à península arábica. Dessa forma, o trabalho empregará o termo, ainda que admitindo as suas limitações.

As relações entre Brasil e Irã foram estabelecidas em 1903 (PREISS, 2011). As primeiras relações diplomáticas entre o Brasil e o mundo árabe foram estabelecidas com o Egito, em 1924, ainda que o Egito permanecesse sob o protetorado britânico, condição esta que se prolongou até 1936 (MAJZOUN, 2001). Em 1858, a assinatura do Tratado de Amizade, Residência, Comércio e Navegação entre o Brasil e o então Império Otomano marcou o início das relações com o território que viria a ser a Turquia. Em 1927, Brasil e Turquia assinaram mais um Tratado de Amizade e, no ano de 1929, foi aberta a primeira representação turca em território brasileiro e, em 1936, foi aberta a primeira embaixada brasileira em Ancara (TURQUIA, 2015).

As relações entre o Brasil e o Oriente Médio¹ só ganharam maior importância na política externa brasileira durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), apesar de já haver uma aproximação, sobretudo no campo comercial, sob seu antecessor, Ernesto Garrastazu Médici (1969-1974). No âmbito doméstico, no início do governo Geisel, o “Milagre Econômico” chegava ao fim, e era adotada a “política de distensão”, que levaria gradualmente à redemocratização do regime político. Os contextos interno e externo diferiam muito dos de uma década antes e, portanto, uma inflexão na política externa também se fazia necessária. O “Pragmatismo Responsável” foi a resposta encontrada para lidar com uma nova realidade internacional, marcada pelos reflexos da crise do petróleo de 1973 e da guerra árabe-israelense, pelo relativo declínio da projeção de poder dos EUA (vide o fracasso no

¹ Neste trabalho, será considerada como Oriente Médio a região que abarca os países que fazem parte da Divisão de Oriente Médio I e da Divisão de Oriente Médio II do Itamaraty (Israel, Jordânia, Líbano, Síria, Territórios Palestinos Ocupados, Arábia Saudita, Bareine, Catar, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Kuaite e Omã), além do Irã (enquadrado na Divisão de Ásia Central desde 2010), da Turquia (enquadrada na Divisão da Europa II) e do Egito (enquadrado na Divisão da África III).

Vietnã) e pelo empoderamento do Terceiro Mundo (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). No ano de 1975, o Brasil votou a favor da resolução 3379 (XXX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, a qual equiparou o sionismo a uma forma de discriminação racial (SANTOS; UZIEL, 2015).

Segundo Gelson Fonseca Júnior (2006), o “Pragmatismo Responsável” representou a aplicação prática dos preceitos teóricos da Política Externa Independente do governo Jânio Quadros, cuja adoção foi possível também devido ao fato de que, nesse momento, o Brasil já se consolidava como uma potência média. Tal política se caracterizou pela rejeição do alinhamento automático aos EUA e dos compromissos ideológicos aos quais a política externa brasileira havia sido submetida nos governos anteriores, permitindo uma ação internacional mais autônoma e pragmática (SOUTO MAIOR, 2006). Após o final do regime militar, os Estados da região perderam espaço novamente na agenda externa brasileira, só recuperando importância entre os parceiros do País de forma discreta no final do governo Cardoso e, de forma mais acentuada, a partir da presidência de Luís Inácio (Lula) da Silva.

Desde 2003, o Brasil vem procurando se inserir no Oriente Médio e se aproximar dos países que o compõem por vislumbrar vultosas oportunidades econômicas na parceria e visar se colocar como um mediador importante na região (fora de sua área de influência tradicional), reforçando sua posição no sistema internacional. As motivações brasileiras para a aproximação da região a partir de 2003, não só do ponto de vista econômico-comercial, mas também politicamente, só podem ser compreendidas a partir de uma dupla explicação. Por um lado, o caráter estrutural ou sistêmico, que leva em conta a posição semiperiférica ou de potência média/emergente do Brasil no sistema internacional, impõe limites à ação externa brasileira. Por essa razão, a atuação internacional do Brasil é altamente contextual ou multifacetada, variando de acordo com o âmbito, a situação, a região, o tipo de atores envolvidos, etc. (LIMA, 1990). Por outro lado, os determinantes domésticos, como regime político, instituições e forças sociais importam para a formulação e implementação da política externa.

1.2 O ENFOQUE INTERATIVO E AS DUAS ORDENS DE CONDICIONANTES

De acordo com Lima (1994), três enfoques são possíveis para se analisar a política externa: o clássico, o político-social e o interativo. O clássico seria a perspectiva realista de maneira geral, a qual privilegia fatores sistêmicos na explicação de ações de política externa. Rose (1998), por sua vez, ao delinear as teorias a partir das quais se pode analisar a política

externa, divide as teorias realistas entre defensiva, ofensiva e neoclássica – criando esse último termo. Apresenta também o que ele chama de teorias de *Innenpolitik*, que privilegiam o âmbito doméstico na determinação de comportamentos de política externa (assim como o enfoque político-social de Lima). O enfoque interativo, caracterizado pelo entrecruzamento entre políticas internacional e doméstica, procuraria combinar as possibilidades analíticas das teorias clássicas/realistas e político-sociais/*Innenpolitik*.

De acordo com a visão realista defensiva de Waltz (1979), a estrutura do sistema internacional determina os tipos de comportamento que serão recompensados ou punidos – via processo de seleção – e, conseqüentemente, que tipos de política externa parecerão prudentes aos Estados – via processo de socialização. Essa estrutura é composta por um elemento constante, a anarquia, e um variável, a polaridade. A teoria de Waltz sobre política internacional (definida pelo próprio autor como inadequada para avaliar política externa) foi utilizada em diversas obras de maneira equivocada para analisar a política externa de diferentes Estados (CHRISTENSEN; SNYDER, 1990). Elman (1996), todavia, defende que a lógica neorrealista pode ser aplicada para analisar política externa, ainda que não necessariamente seja bem-sucedida. Mearsheimer (2009) concorda com Elman sobre a aplicabilidade do neorealismo para a análise de política externa, mas discorda no que se refere à racionalidade dos Estados (os quais nem sempre agiriam estrategicamente) na teorização particular de Waltz.

O realismo neoclássico, por sua vez, apresenta os incentivos sistêmicos como variável independente e os fatores domésticos como variável interveniente na lógica causal que tem a política externa como variável dependente (ROSE, 1998). De acordo com essa perspectiva, os líderes definem “interesses nacionais” e conduzem a política externa a partir da sua percepção de poder relativo e das intenções de outros Estados, mas enfrentam constrangimentos domésticos. Logo, os realistas neoclássicos, diferentemente dos neorrealistas, admitem que atores sub-estatais importam e há contradições presentes na definição e articulação dos “interesses nacionais” (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009). A perspectiva realista neoclássica, portanto, concede importância ao nível doméstico, assim como ao papel das ideias na formulação da política externa, para além dos condicionantes sistêmicos (KITCHEN, 2010), o que levou autores como Legro e Moravcsik (1999) e questionar o seu pertencimento à corrente realista.

O enfoque político-social de Lima envolve tanto as perspectivas pluralistas, quanto as marxistas, enquanto a *Innenpolitik* de Rose privilegia as perspectivas liberais e as identificadas com explicações domésticas no campo da Análise de Política Externa dentro

dessa categoria. A obra organizada por Rosecrance e Stein (1993) é representativa da *Innenpolitik*, uma vez que os autores buscam demonstrar como outros fatores além dos previstos pela corrente realista influenciaram a política externa dos Estados ao longo da História, demonstrando a negligência com a qual foram tratadas variáveis domésticas como determinantes da “grande estratégia” dos países.

No campo da Análise de Política Externa, em particular do processo de tomada de decisão, tem-se o Estado como unidade de análise fundamental, mas ele não é considerado uma “abstração metafísica”, mas sim uma unidade composta por indivíduos, dotados de agência. Ademais, o processo de tomada de decisão em termos de política externa é visto como o ponto de intersecção entre fatores materiais e ideacionais que determinam o comportamento do Estado por autores como Snyder, Bruck e Sapin (2002). Holsti (1970) ainda defende a importância de se avaliar a forma como os *policymakers* concebem o papel nacional dos países para definir a sua atuação e Flesher (2010a) vai ao seu encontro ao buscar analisar a visão do Brasil sobre a futura ordem global e a sua posição nela.

Quanto às perspectivas de influência marxista, Linklater (2008) resume bem algumas das principais contribuições da teoria crítica. Entre elas, pode-se ressaltar: o questionamento do positivismo a partir da admissão de que o conhecimento é socialmente construído e é criado a partir de algum lugar com um objetivo definido (como preservar o *status quo*), rompendo com a ideia de que a análise é neutra; a crítica à imutabilidade das estruturas existentes, perspectiva que visa a manter desigualdades de poder e riqueza; a consideração de eixos de exclusão para além de classes, mediante a análise de uma variedade de forças que moldam a História além da produção, apesar do ponto de partida marxista.

Segundo a perspectiva crítica de Wallerstein (2006), a teoria do sistema-mundo define três posições que um país pode ocupar no ambiente internacional: centro, semiperiferia e periferia. Em uma tentativa de aprofundar sua concepção, Arrighi (1997) corrobora o fato de que a ascensão de um estrato ocorreria às custas do inferior. Cox (1981), por sua vez, a partir de uma perspectiva neo-gramsciana, critica a falta de “agência” do Estado em Wallerstein, defendendo que o lugar ocupado no sistema-mundo não determina de forma tão fixa o posicionamento de um país em termos de política externa. Cox afirma que a preocupação com a esfera sistêmica (ordem mundial) não pode subestimar a ação dos Estados, nem ignorar as forças sociais nacionais e transnacionais, sendo esses três níveis inter-relacionados.

Além disso, de forma crítica ao neorealismo, Cox postula que se deve levar em conta o papel não só das capacidades militares, mas também das instituições e ideias na determinação da ação internacional dos Estados. Nesse sentido, contrapondo-se sobretudo ao

neorrealismo, Cox (1981) diferencia o que ele chama de teoria de solução de problemas, a qual serviria para orientar ações táticas que busquem, intencional ou não intencionalmente, manter a ordem existente, da teoria crítica, a qual serviria para guiar a ação estratégica para o estabelecimento de uma ordem alternativa. O autor apresenta, então, como premissas da teoria crítica os seguintes pontos: o quadro a partir do qual se age (estrutura histórica, combinação de padrões de pensamento e instituições) altera-se ao longo do tempo; esse quadro deve ser entendido não “de cima para baixo”, nos termos dos requisitos para a manutenção de seu equilíbrio e sua reprodução, mas “de baixo para cima” ou “de fora para dentro”, em função do surgimento de conflitos internos e da possibilidade de transformação (COX, 1981).

Finalmente, o enfoque interativo une aspectos tanto do clássico, quanto do político-social. Neste trabalho, no campo clássico, serão empregadas algumas ferramentas analíticas identificadas com o realismo neoclássico, enquanto no campo político social, serão empregados as contribuições críticas da teorização de Cox, assim como alguns fatores presentes na Análise de Política Externa identificada com a *Innenpolitik*. Aliar aspectos de diferentes correntes – ou unir traços do que Wendt (1999) qualificou como as quatro sociologias das relações internacionais (holismo, individualismo, materialismo e idealismo) – faz-se necessário para uma explicação mais abrangente da política externa. É, portanto, fundamental ter em mente a abordagem de dois níveis de Robert Putnam (1988), que reconhece que tomadores de decisão centrais buscam conciliar imperativos domésticos e internacionais simultaneamente, além da perspectiva de James N. Rosenau (1970), que percebe a política externa como sendo dotada de comportamento adaptativo.

1.3 A IMPORTÂNCIA DOS CONCEITOS DE POLARIDADE DO SISTEMA INTERNACIONAL E DE POTÊNCIA MÉDIA PARA A INSERÇÃO EXTERNA BRASILEIRA

Alguns conceitos são chave para se compreender a inserção internacional do Brasil de forma mais geral e a sua política para o Oriente Médio. Entre eles, destacam-se os conceitos de polaridade e de potência média. A seguir, proceder-se-á a uma breve análise da literatura acerca deles.

A discussão do conceito de potências médias tem diversas intersecções com o conceito de multipolaridade e a avaliação da atual polaridade do sistema internacional. Nesse sentido, balança de poder, polaridade e hegemonia são assuntos caros à corrente realista das Relações

Internacionais. De acordo com Wohlforth (1999), a hegemonia dos EUA, que determina uma ordem unipolar estável ou “unimultipolar” só poderá ser superada mediante o estabelecimento de hegemonias ou unipolaridades regionais.

Waltz (2000) vislumbrou o desenvolvimento da multipolaridade, considerada menos estável que a bipolaridade, no pós-Guerra Fria. Para ele, a multipolaridade crescente do sistema internacional é acompanhada pelo imperativo do balanceamento. A competição em sistemas multipolares é mais complexa que aquela presente em sistemas bipolares porque incertezas sobre as capacidades comparativas dos Estados se multiplicam junto com o maior número de atores e porque se torna mais difícil fazer estimativas da coesão e força de coalizões (WALTZ, 2000).

De acordo com Mearsheimer (2001), a bipolaridade gera um sistema mais estável e menos medo do que a multipolaridade. Quanto menos pares de países que podem potencialmente se envolver em conflitos houver, mais a incerteza diminui, incentivando a paz. O autor divide a multipolaridade em duas categorias: desequilibrada e equilibrada. O primeiro tipo consiste em sistemas multipolares com um hegêmona em potencial, gerando mais instabilidade uma vez que grandes potências rivais presumem o pior, gerando espirais de medo. Um sistema multipolar equilibrado é desprovido de um potencial hegêmona, sendo mais estável que o multipolar desequilibrado, mas menos que o bipolar. O atual sistema multipolar desequilibrado descrito por Mearsheimer (2001) apresentaria incentivos para que os Estados formassem coalizões de balanceamento.

A teoria da transição de poder, diferentemente das teorias de balanço de poder de caráter realista, defende que o sistema internacional é estável quando há uma potência dominante ou hegemônica. Segundo essa visão, os Estados aceitam a sua posição na ordem internacional e reconhecem que a influência é baseada em diferenças na distribuição de poder entre os países. A instabilidade e a probabilidade de conflitos aumentam durante os períodos de paridade do poder relativo entre potenciais concorrentes no sistema internacional. Assim, as condições para uma ordem internacional pacífica são mais propícias quando a potência dominante tem uma vantagem grande de poder sobre os potenciais candidatos. A potência dominante define e impõe as regras da ordem internacional, as quais projetam os seus padrões de alocação de recursos políticos e econômicos internos para o âmbito internacional (LEMKE, 2010).

Schweller (2010) caracteriza o atual sistema como unipolar, embora dotado de uma natureza aleatória e indeterminada, configurando o que ele chama de condição de aumento da entropia. Segundo ele, as vantagens relativas de capacidade sob a unipolaridade não se

traduzem mais tão facilmente quanto no passado em influência sobre os outros. Ainda, o constrangimento sistêmico é uma propriedade que limita a liberdade de ação dos atores por meio da imposição de custos e benefícios em certos tipos de ações. Ao contrário dos sistemas multipolares e bipolares passados, o atual sistema unipolar geraria poucas restrições sistêmicas sobre os Estados, tornando a polaridade um conceito pouco significativo. Para o autor, atualmente, o processo de entropia explica a política internacional melhor que a própria estrutura do sistema (SCHWELLER, 2010).

Ao tentar construir cenários futuros para o sistema internacional, Fonseca Júnior (2007) vê dois caminhos possíveis: o da multipolaridade “benigna” e o da multipolaridade “maligna”. A primeira se caracterizaria por um “ciclo virtuoso”, marcado pela combinação da busca de soluções consensuais sobre os problemas de curto prazo com o engajamento das potências para encaminhar os de longo prazo. Isso teria reflexos positivos sobre o fortalecimento das instituições multilaterais. A segunda seria marcada por um “ciclo vicioso”, em que os problemas de curto prazo aumentariam a quantidade de conflitos, os de longo prazo seriam deixados em segundo plano, e haveria disputas de hegemonia entre as potências, acompanhada pelo enfraquecimento do multilateralismo. O autor prevê que a tendência mais provável seria uma multipolaridade intermediária entre esses extremos, caracterizada por mudanças incrementais no sentido de reforçar a multipolaridade, ou seja, impor mais restrições à liberdade de ação dos EUA, com a possibilidade de reforço da cooperação em alguns e retrocesso em outros. Logo, o comportamento dos “novos sócios do poder” – ou potências médias, como o Brasil – será decisivo para determinar o formato da futura multipolaridade e o objeto de conflito ou cooperação entre os Estados principais do sistema que se desenha (FONSECA JÚNIOR, 2007).

Diversos acadêmicos tentaram definir potências médias e delinear os atributos necessários para que os países fossem considerados como tal. Osterud (1992) definiu o conceito de “grande potência regional” e desenvolveu um modelo que incluía características objetivas (políticas, socioeconômicas e geográficas), bem como características comportamentais. A contribuição de Keohane (1969) para a compreensão do conceito de potências médias é a ideia de “*system-affecting states*”. O autor sustenta que a posição de um país no sistema internacional determina seu comportamento e estratégias, e que os “*system-affecting states*” iriam tentar articular ações e alianças coletivas tanto regional como globalmente.

Holbraad (1984) também lida com o caráter dual das potências médias - regional e global. Além disso, ele tenta analisar e classificar a categoria de comportamento de potências

médias com base em uma série de incentivos, pressões externas e dados históricos e identitários. Em termos comportamentais, Lima (1990) defende que as condições estruturais irregulares das potências médias (diferentes graus de capacidade e vulnerabilidade de acordo com o campo de ação) geram um comportamento externo multidimensional.

Nolte (2010) tem como objetivo desenvolver uma definição operacional de "potência regional". Depois de analisar a literatura a respeito de potências médias, ele conclui que as potências regionais devem ser examinadas a nível regional, inter-regional e global. Finalmente, Sennes (2003) define uma potência média como um ator dotado de recursos materiais intermediários que logra transformar o seu potencial de poder em poder real e que apresenta uma política externa dual (com características regionais e globais). Para Sennes, uma potência média é, simultaneamente, um Estado que afeta o sistema (*system-affecting state*) e uma potência regional. Jordaan (2003) contribui para a literatura sobre potências médias diferenciando potências médias tradicionais de potências médias emergentes. A última categoria compreende Estados semiperiféricos recentemente democratizados, como o Brasil. Tais Estados busariam promover mudanças globais de caráter reformista e teriam uma forte orientação regional.

1.4 A IMPORTÂNCIA DO CONCEITO DE BLOCO NO PODER E DA RELAÇÃO DIALÉTICA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Além de condicionantes sistêmicos, determinados pela posição brasileira no sistema internacional, a política externa do Brasil é dotada de determinantes domésticos. Para melhor compreendê-los, faz-se mister analisar o conceito de bloco no poder e a relação dialética entre Estado e sociedade na política exterior brasileira.

Amaral (2007) lembra que Poulantzas caracteriza o bloco no poder não só como essencial para a compreensão das ações do Estado, mas também como um instrumento para avaliar as ações internacionais dos Estados a partir das contradições decorrentes da sua configuração. Para Boito Jr. (2005² apud AMARAL, 2007), o conceito de bloco no poder opera a partir de dois pontos básicos: a unidade contraditória da burguesia e o papel ativo desempenhado pelo Estado na organização da dominação de classe burguesa e da hegemonia de uma de suas frações.

² BOITO JR., Armando. A burguesia no governo Lula. *Crítica Marxista*, Rio de Janeiro: Revan, n. 21, 2005.

De acordo com Silva (2008), constrangimentos externos são mediados por um processo de caráter dialético envolvendo Estado e sociedade para a formulação da política exterior. Segundo o autor, ainda que nos embates entre a burocracia (Itamaraty) e os políticos (Executivo) tendam a prevalecer as posições relativamente moderadas dos funcionários do Ministério das Relações Exteriores – as quais não são totalmente homogêneas –, é um determinado pacto social que permite a formulação e implementação de determinada política.

A partir de uma perspectiva gramsciniana e poulantziana, Silva (2008) busca explicar as decisões tomadas em assuntos relativos à política exterior a partir da relação entre o Estado e as frações do bloco de poder. Berringer (2015), em análise semelhante, relaciona a orientação da política externa à configuração do bloco no poder. Para a autora, durante o governo Lula, a ascensão política da grande burguesia interna – fração de classe que congrega as empresas de capital predominantemente nacional, algumas estatais e algumas multinacionais – motivou alterações na política exterior.

A aproximação do Estado brasileiro em relação aos Estados dependentes ou em desenvolvimento, a priorização das relações Sul-Sul, e a adoção de posições geradoras de conflitos pontuais com o imperialismo foram adotadas a partir do governo Lula, como resultado das mudanças que então se processaram no interior do bloco de poder (BERRINGER, 2015). Ademais, segundo Berringer (2015), a política externa adotada sob Lula pautou-se pelo atendimento de interesses econômicos da grande burguesia interna, por meio da proteção ao mercado interno, do aumento das exportações e do estímulo à internacionalização das empresas nacionais, em um processo de “subordinação conflitiva”.

1.5 CONCLUSÃO

Este trabalho pretende utilizar-se do enfoque interativo, que admite que a política externa é dotada tanto de condicionantes sistêmicos, quanto domésticos, sendo ambos igualmente relevantes. Para amparar a análise da perspectiva externa, os conceitos de potência média e polaridade no sistema internacional são centrais. Por outro lado, o conceito de bloco no poder, que remete não só ao governo, mas às elites hegemônicas em um determinado período, importa para a análise dos condicionantes internos da política exterior.

O espaço do Oriente Médio na política exterior brasileira – e as relações com Egito, Irã e Turquia, em particular – só podem ser analisados a partir dessa dupla lente, que leva em consideração tanto a posição sistêmica brasileira enquanto potência média, considerando a polaridade do sistema internacional, quanto o bloco no poder internamente. Ademais, o breve

histórico das relações do Brasil com o Oriente Médio contribui para a compreensão da política atual para a região.

2 PARTE 2 - ARTIGO FINAL DE MESTRADO

A seguir, serão discutidos os condicionantes domésticos e sistêmicos da política exterior brasileira e sua relevância para a definição da política externa para o Oriente Médio. Ademais, serão abordados os atores envolvidos na política externa para a região e as ações e instrumentos da política, especialmente para Egito, Turquia e Irã, além da evolução comercial e política dessas relações.

2.1 O ORIENTE MÉDIO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DESDE 2003: RELAÇÕES DO BRASIL COM IRÃ, EGITO E TURQUIA

O presente trabalho pretende delinear os pontos principais das relações entre o Brasil e o Oriente Médio (em particular as relações com Irã, Egito e Turquia) desde 2003 com o objetivo de compreender como a política para essa região se relaciona com o projeto de inserção internacional brasileiro e quais os seus condicionantes nos âmbitos doméstico e externo.

2.2 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca analisar como a condição de emergência (de país de capacidades intermediárias) do Brasil no sistema internacional – em particular sua característica reformista ou revisionista da ordem – se coadunou com o projeto de política externa inaugurado em 2003 e motivou um reforço da inserção brasileira no Oriente Médio. Nesse sentido, compreende-se a diplomacia ativa do Brasil na região (ilustrada por visitas, esforços de promoção comercial, mediações de contenciosos, etc.) como coerente com a lógica mais ampla da política externa caracterizada pela “autonomia pela diversificação” e condicionada pela posição ocupada pelo Brasil no sistema internacional.

Parte-se da constatação – fundamentada na observação empírica e na bibliografia especializada – de que, a partir do início dos anos 2000, houve uma importante aproximação entre o Brasil e a região (AMORIM, 2011b; BRUN, 2012; SANTOS, 2014; PILLA; SILVA, 2012). Em suma, busca-se mapear as relações entre o Brasil e o Oriente Médio desde 2003 por meio do *process-tracing* e compreender como a política para a região se relaciona com a inserção internacional brasileira em uma perspectiva mais ampla e quais os seus

condicionantes. Destarte, o trabalho pretende, por meio da consideração do caso específico do estreitamento das relações entre Brasil e Irã, Egito e Turquia, introduzir, para além dos determinantes domésticos, a dimensão sistêmica, frequentemente negligenciada nas investigações brasileiras, para analisar a política externa do Brasil.

Por um lado, o caráter estrutural ou sistêmico, que leva em conta a posição semiperiférica ou de potência emergente do Brasil no sistema internacional, determina, em última instância, os limites para a ação externa brasileira. Por outro lado, os determinantes domésticos, como regime político, instituições e burocracia, bloco no poder, disputas interclassistas e partidos políticos, importam para a formulação e implementação da política externa. Apoiado na perspectiva de “jogos em dois níveis” de Putnam (1988), a partir da qual a política externa deve ser encarada como o produto das interações entre as esferas interna e externa, o trabalho busca – por meio tanto de obras que enfatizam uma esfera, quanto das que priorizam a outra – situar em perspectiva mais ampla e encontrar uma explicação para o incremento da inserção brasileira no Oriente Médio a partir de 2003, em particular nos casos de Egito, Irã e Turquia.

O estudo da política externa para o Oriente Médio se justifica por diversas razões. Pode-se destacar o fato de ser uma região ainda pouco estudada por internacionalistas no Brasil. Ademais, do ponto de vista empírico, o estreitamento crescente das relações (sobretudo comerciais) brasileiras nos anos recentes com essa zona, área fora da esfera de atuação tradicional do Brasil, aponta para um objeto de pesquisa interessante e relativamente novo. A opção por analisar mais detidamente os casos específicos das relações com Irã, Turquia e Egito também tem diversas motivações. Entre elas, destacam-se a importância regional dos três países enquanto pontes entre regiões (caráter multifacetado), a inclusão dos três entre os chamados *Next-Eleven* (N-11),³ e a importância de se expandir o estudo do Oriente Médio para além dos países árabes.

A posição geopolítica do Egito, que liga as porções leste e oeste do mundo árabe-muçulmano, faz com que o Egito naturalmente busque a liderança regional (HINNEBUSCH, 2002). Ademais, o território egípcio consiste em uma ponte entre África, Ásia e Europa (DESSOUKI, 2008). Ainda que a influência e a capacidade de atuar como liderança regional do Egito venham diminuindo desde o governo Sadat, o país segue sendo um Estado pivô na região e mudanças no sentido da busca de uma maior autonomia e diversificação de parceiros são visíveis desde o governo Mubarak (VISENTINI, 2010). Na Turquia, a política externa sob

³ Onze países com potencial de se tornarem as maiores economias globais, ao lado dos BRICS, no século XXI, segundo analista do Goldman Sachs. Silva (2013) traçou o perfil dos N-11 na política internacional.

o AKP (Partido da Justiça e Desenvolvimento), no poder desde 2002, tem como “arquiteto” Ahmet Davutoğlu. Davutoğlu articulou uma nova visão de relações internacionais e conseguiu, em grande medida, mudar a retórica e a prática da política externa do país. A “era Davutoğlu” na política externa turca visa ao aprofundamento da participação da Turquia na política regional, nas organizações internacionais e na política mundial (ARAS, 2009). Quanto ao Irã, desde os anos 1990, tem havido um incremento do esforço histórico iraniano de preservar sua influência na região por meio da contraposição à presença dos EUA no Golfo Pérsico. Ainda, ao longo dos anos 2000, Teerã vem se aproximando dos seus vizinhos e diversificando suas relações (CURTIS, HOOGLUND, 2008).

As relações externas do Brasil têm-se estendido, principalmente a partir do governo Lula, a espaços não convencionais. Nesse sentido, o Oriente Médio, que desde o governo de Ernesto Geisel já se tornara uma região importante diplomática e comercialmente para o Brasil, vem ganhando destaque crescente. Turquia, Irã e Egito são alguns dos países mais representativos e importantes do Oriente Médio do ponto de vista geopolítico, por serem pontos de entrecruzamento, servindo como pontes⁴ entre diferentes regiões (Europa e Ásia; Golfo Pérsico, subcontinente indiano e Ásia Central; e África e Oriente Médio, respectivamente). Dessa forma, faz-se fundamental, seja para a academia, para os formuladores de política externa, ou mesmo para o empresariado brasileiro, compreender as dinâmicas políticas desses países e da região da qual eles fazem parte, assim como as suas relações com o Brasil, de maneira a facilitar a inserção brasileira naquele contexto.

A metodologia empregada no trabalho se baseia na utilização do método de *process-tracing*, conforme descrito por Collier (2011), na realização de entrevistas semi-estruturadas e abertas com diplomatas brasileiros e diplomatas e acadêmicos turcos e no emprego de bibliografia especializada, em particular de abordagens de Análise de Política Externa. Na presente análise, parte-se do pressuposto de que para além de ganhos comerciais, a política externa para o Oriente Médio possibilitou que o Brasil ganhasse credibilidade como um interlocutor dos países da região e como um mediador dos contenciosos regionais, contribuindo para a sua projeção no sistema internacional enquanto potência média/emergente. A política para a região (em particular as relações com Egito, Irã e

⁴ Ali E. Hillal Dessouki (2008) emprega essa designação para caracterizar a posição geoestratégica do Egito, mas ela também pode ser aplicada ao Irã e à Turquia. Ainda, os três países podem ser considerados Estados pivô, de acordo com o conceito de criado pelo geógrafo Halford Mackinder entre o final do século XIX e o início do século XX, que designa um país que possui a capacidade de afetar não só a sua região, mas a estabilidade internacional (CHASE, HILL, KENNEDY, 1996).

Turquia), portanto, se coaduna com a estratégia de projeção internacional brasileira de forma mais ampla.

O problema de pesquisa que se apresenta é o seguinte: como os condicionantes domésticos e sistêmicos da política externa brasileira se combinaram para possibilitar uma aproximação do Oriente Médio (em particular nos casos egípcio, iraniano e turco) desde 2003? A hipótese é a de que a política externa ativa no Oriente Médio – e a aproximação com Egito, Irã e Turquia – foi possível devido a uma oportunidade sistêmica (condição de emergência do Brasil e crescente multipolaridade do SI) e a condicionantes domésticos presentes a partir 2003.

O trabalho se divide em seis seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Após a apresentação da justificativa, da metodologia, do problema de pesquisa e da hipótese na introdução, trata-se dos condicionantes domésticos e sistêmicos da política exterior e da sua importância para a definição da política externa brasileira para o Oriente Médio. Em seguida, abordam-se também os atores envolvidos na política externa para o Oriente Médio e, finalmente, as ações e instrumentos da política para a região, com atenção especial para Egito, Turquia e Irã, e a evolução comercial e política dessas relações.

2.3 CONDICIONANTES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO

No caso da análise da política externa brasileira a partir de 2003 e, em particular, da aproximação brasileira em relação ao Oriente Médio, um fator importante a ser levado em consideração na investigação dos elementos que levaram ao estreitamento dessas relações é a discussão do caráter revisionista brasileiro no que se refere à ordem internacional. Tal aspecto costuma ser tratado apenas tangencialmente em grande parte das análises brasileiras recentes, que se concentram prioritariamente no âmbito interno para avaliar a política externa.

Nesse sentido, Narlikar (2013) diferencia o padrão de atuação de potências emergentes e estabelecidas. Ela afirma que as potências em ascensão, como o Brasil, são, em geral, associadas a uma tendência revisionista em seus condicionantes, tendendo a usar estratégias distributivas de negociação com as potências estabelecidas e estratégias integrativas de negociação com aliados menores e outros emergentes. A interpretação da autora é convergente com a já mencionada análise de Lima (1990). Ademais, emergentes tenderiam a tentar formar coalizões para balancear contra as grandes potências e a enquadrar suas

demandas em termos de polarização que invoquem princípios de justiça distributiva e favoreçam a apresentação de ideias alternativas para conquistar aliados entre os países da periferia do sistema (NARLIKAR, 2013).

Burges (2013), por sua vez, defende que o Brasil se posiciona como uma “ponte” entre novas e velhas potências. O País, portanto, teria por estratégia a formação de uma coalizão do Sul Global devido às suas limitações estruturais (como capacidades militares restritas) e à sua posição no sistema internacional. Quando analisada mais a fundo, essa posição de “ponte” revelaria, apesar do discurso negociador integrativo e criador de valor da diplomacia brasileira, uma estratégia distributivista autointeressada de reivindicação de valor⁵. Para Burges, o Brasil almeja poucas alterações nas regras e regimes principais do sistema internacional, colocando-o em posição central na ordem. Em uma linha semelhante, Kahler (2013) busca responder à seguinte pergunta: os emergentes – incluindo o Brasil – vão mudar as regras do jogo ou manter o *status quo*? Para tanto, analisa quatro elementos: as preferências, capacidades e estratégias dos emergentes e as contraestratégias das potências estabelecidas. Ele conclui que os emergentes não seriam revisionistas, mas antes defensores da manutenção do (e da sua integração ao) *status quo*.

É possível afirmar que o Brasil se move externamente a partir da busca da satisfação de seus próprios interesses, definidos a partir de uma determinada acomodação das forças sociais internas. Todavia, os argumentos de ambos os autores (ainda que Kahler defenda mais fortemente a tendência do Brasil a manter o *status quo* do que Burges), que apontam para uma intenção reformista e não revisionista do Brasil, que buscaria somente a sua inserção em uma ordem multipolar “oligárquica” e não a transformação estrutural do sistema internacional, não podem ser generalizados para todos os âmbitos da atuação diplomática brasileira. Em primeiro lugar, porque as posições das potências emergentes, em particular do Brasil, não convergem com as das potências dominantes em diversos temas (como meio ambiente, segurança, comércio, sistema financeiro, etc.) (NARLIKAR, 2013). Em segundo lugar, porque não se pode afirmar que os ganhos relativos eventualmente auferidos pelo Brasil – para além de sua maior participação em fóruns internacionais – não poderiam impactar positivamente (em termos de socialização dos ganhos) outros países da semiperiferia e da periferia. Além disso, pode-se considerar que mesmo a eventual reforma das instituições e das

⁵ De acordo com a teoria de negociação, a criação de valor consiste no estágio da negociação no qual as partes trabalham juntas para expandir os recursos negociados. A negociação integrativa é aquela em que as partes definem suas metas e se envolvem em um processo colaborativo que permite a ambas a maximização de seus objetivos. A reivindicação de valor consiste no estágio em que as partes decidem quem leva o quanto do quê. A barganha distributiva é essencialmente competitiva, e é, portanto, por meio da competição que se decide quem levará o máximo de um recurso limitado.

formas de interação entre Estados (com maior inserção dos emergentes) já resultaria em uma revisão da ordem internacional, uma vez que, com a inclusão de novos atores nos centros decisórios, o *status quo* ante já estaria essencialmente transformado.

No que concerne à revisão da ordem, Schweller (1994), um crítico do viés pró-*status quo* da teoria neorrealista, dividiu os países entre revisionistas, subdivididos em lobos (líderes revisionistas insatisfeitos e dispostos a assumir grandes riscos) e chacais (países revisionistas avessos ao risco e oportunistas); e pró-*status quo* ou satisfeitos, subdivididos em leões (líderes do sistema internacional) e cordeiros (países fracos incapazes de se oporem aos leões). O Brasil se enquadraria atualmente na denominação de chacal (RODRIGUEZ, 2012), sendo considerado por Schweller (2011) como o mais revisionista dos emergentes. De qualquer forma, o Brasil aproveitaria as oportunidades sistêmicas para buscar estender seus valores (SCHWELLER, 1994), inclusive por meio do *soft balancing*⁶ (FLEMES, 2010b).

Essa extensão de valores pode ser compreendida a partir da visão de Nel (2010), que defende que as potências regionais emergentes perseguem, por meio de suas políticas externas, dois objetivos principais: redistribuição e reconhecimento. O primeiro se refere à redistribuição de poder, riqueza e privilégio e tem como uma de suas principais estratégias a cooperação Sul-Sul. O segundo é um objetivo absoluto, que se refere ao reconhecimento intersubjetivo por meio do qual os emergentes almejam ser reconhecidos como membros iguais aos outros na sociedade internacional, embora dotados de necessidades e interesses distintos, que podem ou não coincidir com os das potências estabelecidas.

É, portanto, a partir do comportamento revisionista do Brasil no plano externo, associado aos incentivos e constrangimentos domésticos, que se deve buscar compreender os condicionantes da ação externa brasileira e de sua inserção no Oriente Médio. Esse revisionismo assenta-se na defesa da transformação da ordem e da multipolaridade via maior participação nas instituições e em processos de negociação até então restritos às grandes potências e diversificação de parcerias (sobretudo no Sul). O caráter revisionista da inserção brasileira deve ser, contudo, matizado, uma vez que se manifesta em diferentes graus dependendo da situação, dado que seu poder e capacidade de ação em diferentes âmbitos variam (LIMA, 1990).

Evidentemente que, para além do âmbito sistêmico, não se pode desconsiderar as condições políticas domésticas que possibilitaram a formulação e a implementação de uma

⁶ Pape (2005) e Paul (2005) caracterizam *soft balancing* como o uso de instrumentos não militares, em particular estratégias institucionais, para restringir o poder das grandes potências estabelecidas. Os mecanismos de *soft balancing* podem incluir negação territorial, diplomacia abrangente (*entangling*) e fortalecimento econômico. Esses dois últimos aspectos serão focalizados neste trabalho.

política externa que incluísse o estreitamento de laços diplomáticos e econômicos com a região. Conforme ressalta a concepção de jogos em dois níveis de Putnam (1988), condicionantes externos – como a posição do Brasil no sistema internacional – interagem com constrangimentos internos – como o contexto econômico, o projeto presidencial, as forças sociais que afetam a formulação e implementação da política, etc.

Nesse sentido, o trabalho de Vigevani e Cepaluni (2007) busca explicar a mudança de política externa entre Cardoso e Lula a partir do modelo de Hermann (1990)⁷, considerando alterações em termos de liderança (presidente), burocracia (chanceler) e choques externos (11 de setembro, Rodada Doha). Dessa forma, a “autonomia pela participação” do governo Fernando Henrique Cardoso seria caracterizada pela adesão aos regimes internacionais, objetivando influenciar a própria formulação dos princípios e regras que regem o sistema internacional, mantendo certa margem de manobra com a ampliação da interdependência econômica e priorizando alianças com parceiros tradicionais. Já a “autonomia pela diversificação”, inaugurada no governo Lula, caracterizar-se-ia pela adesão do país aos princípios e normas internacionais mediada por alianças Sul-Sul e acordos com parceiros não tradicionais, tendo como objetivo a redução das assimetrias nas relações externas e o incremento da capacidade negociadora nacional. Segundo diplomata responsável pela Divisão de Ásia Central, em entrevista,

[o] Governo Lula queria enfatizar a solidariedade natural sul-sul e defender o direito de o Irã desenvolver tecnologia nuclear para fins pacíficos. [...] Essa mesma solidariedade sul-sul é que levou à organização de inéditas reuniões América do Sul – Países Árabes, em que o principal interesse não era garantir abastecimento de recursos estratégicos, mas sim discutir a ordem mundial pós-globalização e novas formas de inserção dos países emergentes.

A ascensão de Lula ao poder, em um contexto interno favorável do ponto de vista macroeconômico, caracterizada pela costura de um pacto social amplo, associada ao caráter de economia emergente do Brasil, propiciaram a adoção não só da “autonomia pela diversificação”, mas do que Cervo (2003) chamou de paradigma do “Estado logístico”. Dessa forma, a estratégia externa brasileira se caracterizou pela busca de novos parceiros e pelo aumento das exportações, pelo incentivo estatal à internacionalização de empresas brasileiras e pela perseguição do aumento de investimento estrangeiro direto (IED) no Brasil. Os países do Oriente Médio se mostraram como importantes parceiros nesse processo, que foi

⁷ Hermann (1990) estabelece quatro níveis distintos de mudança de política externa, da mais branda à mais radical: Mudanças de Ajuste; Mudanças de Programa; Mudanças de Problema/Objetivo; e Mudanças de Orientação Internacional.

estimulado pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil), pelo Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Ministério das Relações Exteriores, pela Câmara de Comércio Árabe-Brasileira, entre outras entidades, e, em parte, financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O incremento das relações brasileiras com diferentes Estados da região se coadunou com a estratégia do País de formação de redes – em particular redes de mediação – para sustentar sua inserção internacional (FLEMES, 2013). A maior inserção no Oriente Médio também foi apoiada na concepção de Lula, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia de que, para se tornar um ator de maior relevo no sistema internacional, o Brasil deveria se manifestar em relação às principais tensões internacionais, em particular no Oriente Médio (BRUN, 2012). No que concerne à aproximação com os países árabes, Brun (2012) ressalta que o entendimento entre as comunidades árabes e o governo aumentou significativamente sob Lula. As atividades da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira aumentaram e se diversificaram ao longo do governo e, em 2006, foi assinado um acordo entre o Ministério das Relações Exteriores e a Câmara de Comércio para dar continuidade à I Cúpula América do Sul-Países Árabes. Ainda, o fato de a questão palestina já ser uma bandeira do Partido dos Trabalhadores, antes mesmo da eleição de Lula, facilitou o diálogo.

Em termos domésticos, a emergência de Dilma Rousseff à presidência ocorreu em meio a uma determinada acomodação das diferentes forças sociais – uma base de apoio menos sólida no Congresso em relação a seu antecessor, por exemplo –, e de um contexto macroeconômico mais desfavorável que o enfrentado por Lula, marcado por um enfraquecimento do paradigma logístico previsto por Cervo (2008) e de uma desorganização das forças no interior do bloco de poder. Tal contexto acabaria sendo gerido por meio de políticas econômicas muitas vezes contraditórias devido a uma série de pressões de diferentes setores da sociedade. Os novos constrangimentos domésticos, portanto, associados aos condicionamentos sistêmicos, propiciaram a perseguição de uma política externa de perfil mais baixo durante o primeiro mandato de Rousseff. Dessa forma, ainda que a posição do país no sistema internacional tenha se mantido a mesma em relação ao governo Lula, o que parece oferecer incentivos semelhantes à ação externa de Dilma, houve mudanças internacionais, como um relativo enfraquecimento do multilateralismo e um crescimento menos acelerado do conjunto dos países do mundo, além de uma intensificação dos constrangimentos internos, que contribuiriam para determinar os rumos da política externa.

Hagan (1995) aponta para o fato de que quando pressões políticas domésticas ameaçam a liderança do governante a política externa pode ser ajustada de maneira a impor

menos custos e desgaste internos. Nesse sentido, Dilma enfrentou mais dificuldade em construir coalizões que apoiassem suas iniciativas e políticas no âmbito externo do que Lula. Logo, a estratégia de acomodação (caracterizada pela barganha e pelo ato de evitar controvérsias), eleita sobre as de mobilização (caracterizada pela legitimação do regime político e de suas políticas) e insulamento (caracterizada pelo ato de desviar/suprimir a oposição), fez com que, durante o governo Dilma, houvesse muitas soluções de compromisso em termos de política externa, inclusive em relação ao Oriente Médio. Assim, as políticas de fato implementadas se caracterizaram por serem uma escolha situada entre as preferências originais dos seus propositores e defensores e as das forças contrárias à sua implementação (HAGAN, 1995).

De acordo com diplomata brasileiro lotado em posto no exterior, em entrevista, houve relativa retração da atuação brasileira no Oriente Médio no contexto da atual crise econômica e política que vem marcando o governo Dilma. A política externa menos engajada na região teria como motivações não só as transformações e conflitos pelos quais a área vem passando, mas também por uma opção brasileira de, em um contexto desfavorável, priorizar a melhora das relações com os EUA e os laços com a América do Sul e a África. Dessa forma, seria natural que uma região menos prioritária e próxima ao Brasil passasse a ser tratada com um perfil mais baixo. Apesar da relativa retração, o diplomata entrevistado afirma que o Brasil é visto como um “interlocutor” disponível pelos parceiros da região, apesar de seu poder de influência ser limitado.

Para compreender a política externa para o Oriente Médio formulada e implementada sob Dilma, portanto, faz-se necessário levar em conta tanto a manutenção de incentivos revisionistas da ordem advindos da posição intermediária do país no sistema internacional, que a aproxima das concepções da diplomacia do período Lula, quanto os constrangimentos domésticos colocados pelo reforço das forças opositoras a esse modelo e pela deterioração da situação econômica do país. De forma geral, contudo, apesar de alterações pontuais – como a substituição do instrumento da diplomacia presidencial pelo da diplomacia vice-presidencial⁸ –, pode-se considerar a política externa de Dilma como operando sob uma mesma matriz⁹ (SENNES, 2003) que a de Lula, inclusive no que se refere ao Oriente Médio.

⁸ De acordo com Danese (1999), a participação ativa do(a) presidente, para além das funções protocolares, no processo de concepção e execução da política externa, em complementação à diplomacia tradicional, é denominada diplomacia presidencial. A diplomacia vice-presidencial, por sua vez, vem sendo empregada por diversos países, incluindo o Brasil, como uma forma de substituir, por motivos políticos ou práticos, a diplomacia presidencial.

⁹ Contornos mais gerais da política externa de um país (período maior do que a duração de governos), que incluem a forma pela qual a dinâmica do sistema internacional é concebida; ameaças e possibilidades são

2.4 ATORES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO

Recentemente, a caracterização da política externa como política pública vem recebendo atenção enquanto objeto de estudo (MILANI; PINHEIRO, 2013). Diversos autores ressaltam o caráter “insulado” ou “encapsulado” do Itamaraty, ainda que admitam transformações recentes, marcadas por uma “pluralização” dos partícipes da política exterior brasileira (CASON; POWER, 2009; FARIA, 2011). Ainda que o Itamaraty seja o ator principal, ao lado do presidente, na formulação e implementação da política exterior, é inegável que diversos grupos sociais e instituições influenciam e afetam a política externa brasileira.

Historicamente, o processo de burocratização do Itamaraty foi marcado pela racionalização da carreira, incluindo a criação do Instituto Rio Branco em 1945. O Instituto serve como formação acadêmica complementar e visa a criar um corpo diplomático homogêneo e fortemente coeso (CHEIBUB, 1985, 1989; FIGUEIRA, 2009). Esse processo se baseia em um conjunto de normas hierárquicas que ordenam tanto o aprendizado, quanto a socialização dos agentes diplomáticos (MILANI *et al*, 2014). Tal homogeneidade e a existência de um *esprit de corps*, entendido aqui como um sentimento corporativo, nos quadros do Itamaraty teriam sido mantidas, ao longo do tempo, justamente por meio de insulamento burocrático e certo grau (variável) de autonomia em relação aos governos (FARIA, 2011; MOURA, 2007).

Nesse contexto, Maria Regina Soares de Lima (2010) destaca quatro consequências da atual emergência de novos atores e interesses, tanto no âmbito governamental, quanto entre a sociedade civil, para o processo de tomada de decisão em política externa: a ampliação dos grupos de interesse relacionados com o tema da política externa; a demanda por reformas institucionais no processo de tomada de decisão; o aumento do grau de dificuldade de coordenação da política exterior; e o processo de “politização” dessa política. Os novos grupos de interesse passaram a se envolver em assuntos de política externa, segundo a autora, a partir do processo de liberalização econômica nos anos 1990, em particular no que se refere às negociações comerciais. Outros fenômenos que implicaram estímulos ao maior

identificadas; potencialidades, recursos, fraquezas e capacidade de ação internacional são dimensionados; objetivos e interesses dos outros atores são projetados; e uma inserção nesse sistema é planejada.

envolvimento da sociedade com questões que transcendem a esfera doméstica são a progressiva internacionalização de empresas brasileiras, em especial a partir da década de 2000, e uma revitalização do complexo e da estratégia de defesa nacional (LIMA, 2010).

A incipiente e relativa horizontalização no processo decisório em política exterior, descrita por Figueira (2009), nos permite analisar uma miríade de atores que se envolvem, em diferentes graus, na política externa brasileira, tanto em termos de formulação, quanto de implementação. O presidente é a figura central, pois tem a prerrogativa constitucional de conduzir as relações exteriores do País, tendo, ao seu lado, o Ministério das Relações Exteriores.

No caso da política para o Oriente Médio durante os governos Lula e Dilma, além do Itamaraty e do chefe de Estado, pode-se entender o vice-presidente (apenas no governo Rousseff), outros ministérios, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e as câmaras de comércio (árabe-brasileira, turco-brasileira e iraniano-brasileira) como importantes agentes. No âmbito do Ministério de Relações Exteriores, destaca-se a atuação dos seguintes órgãos: Departamento do Oriente Médio (Divisões de Oriente Médio I e II), Divisão de Ásia Central, Divisão de Europa I, Divisão de Seguimento de Cúpulas, Departamento de Promoção Comercial e Investimentos, Agência Brasileira de Cooperação e chanceler.

2.5 AÇÕES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO

As estratégias brasileiras para estreitar as relações com a região foram definidas a partir de pontos de convergência e interesses comuns com os países que a compõem – como a questão da busca de soluções negociadas de conflitos, da defesa do direito ao desenvolvimento de um programa nuclear pacífico e dos ganhos econômico-comerciais mútuos. Ademais, pode-se considerar que, ao mesmo tempo em que a estratégia econômica mais geral (promoção de exportações, diversificação de parcerias e segurança energética) do Brasil lançou as bases para a aproximação nessa seara no período, a aproximação em si também ajudou a moldar a estratégia econômica do governo para a região, ou seja, houve uma retroalimentação de incentivos. Do ponto de vista dos instrumentos, a diplomacia brasileira para o Oriente Médio caracterizou-se, durante o governo Lula, por forte presença tanto do chanceler quanto do presidente na região, por meio de visitas bilaterais, além de importantes

esforços de mediação, e, durante o governo Dilma, pela diplomacia vice-presidencial e pelo reforço da promoção comercial. Lula realizou onze visitas aos países da região em seus dois mandatos e Amorim realizou quarenta e cinco. Até 2014, Dilma realizou duas, Temer realizou sete e Patriota e Figueiredo, em conjunto, realizaram onze (BRASIL, 2012a, 2012b, 2012c, 2015a, 2015b, 2015c; NAPOLEÃO, 2011).

2.5.1 Política externa para o Oriente Médio durante o Governo Lula

O então presidente Luiz Inácio da Silva realizou, ainda em seu primeiro ano de mandato, em dezembro de 2003, a primeira viagem de um chefe de Estado do Brasil ao Oriente Médio desde as de D. Pedro II na década de 1870. Lula, nessa simbólica visita à região, passou por cinco países: Síria, Egito, Emirados Árabes Unidos, Líbia e Líbano (NAPOLEÃO, 2010). De acordo com o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2011a), foi nessa oportunidade que teve lugar um acontecimento fundamental para o entendimento do maior envolvimento brasileiro na região. Durante a estadia no Egito, o então ministro das Relações Exteriores da Autoridade Palestina, Nabil Shaath, procurou Lula e Amorim e fez duas sugestões: que o Brasil criasse uma missão em Ramalá e que um embaixador brasileiro fosse designado como enviado especial para o Oriente Médio. Ambas seriam atendidas pelo chanceler brasileiro.

Alguns meses mais tarde, o Brasil abriu um Escritório de Representação em Ramalá, passando a ser o segundo país latino-americano (seguindo o Chile) a ter uma representação no território palestino, e nomeou o diplomata Affonso Celso de Ouro-Preto como embaixador extraordinário para o Oriente Médio. Essas ações tinham por objetivo aumentar a presença na região, estratégica para a paz e a segurança internacionais e, eventualmente, contribuir para o processo de paz, e foram o marco inicial da intensificação da aproximação e do envolvimento brasileiros com a questão do Oriente Médio durante o governo Lula (AMORIM, 2005, 2011a).

A criação de uma Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) – mecanismo de cooperação Sul-Sul e de coordenação política – foi proposta pelo Brasil ainda em 2003. Em maio de 2005, em Brasília, ocorreu a Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul e Países Árabes, marcando a estruturação formal da ASPA, integrada por 34 países.¹⁰

¹⁰Doze sul-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) e os vinte e dois integrantes da Liga dos Estados Árabes (Arábia Saudita, Argélia,

A Liga Árabe e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) também são reconhecidas como membros da ASPA. Em março de 2009, foram realizados a II Cúpula e o II Foro Empresarial da ASPA, em Doha, no Catar. O principal resultado da cúpula foi consolidar a estrutura do fórum, que compreende, além das Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo, um Conselho de Chanceleres e um Conselho de Altos Funcionários, além de Comitês setoriais nas áreas de Ciência e Tecnologia; Meio Ambiente (que conta com um Subcomitê de Combate à Desertificação); Cultura e Educação; Economia e Comércio; e Temas Sociais. Na II Cúpula também ficou estabelecido que as Cúpulas birregionais ocorreriam uma vez a cada três anos. Em outubro de 2012, em Lima, no Peru, ocorreram a III Cúpula ASPA e o III Foro Empresarial da ASPA (BRASIL, 2014a). Em novembro de 2015, ocorreu a IV Cúpula ASPA, em Riade, na Arábia Saudita.

Ademais, já foram realizadas duas reuniões de Ministros da Economia e Finanças da ASPA – uma em Quito, no Equador, em abril de 2006, e outra em Rabat, no Marrocos, em maio de 2007 – e aprovado um Plano de Ação em matéria de cooperação econômica e comercial. Diante do notável incremento do volume de comércio birregional (de mais de 100%) entre 2005 e 2011, foi criada, em reunião realizada em Buenos Aires, em abril de 2013, a Federação de Câmaras de Comércio Árabes Sul-Americanas. Além disso, vale ressaltar a cooperação técnica no combate à desertificação e à degradação de solos, que inclui a gestão de recursos hídricos em zonas áridas e semiáridas. Quanto à cooperação cultural, duas reuniões de Ministros da Cultura da ASPA já ocorreram – a primeira em Argel, na Argélia, em fevereiro de 2006, e a segunda no Rio de Janeiro, em maio de 2009. Durante essa última, foi aprovado o Plano de Ação para a Cooperação Cultural, cuja implementação na região sul-americana é coordenada pela Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes, com sede em São Paulo (BRASIL, 2014a).

Em 2009, Lula visitou o Catar para participar da Cúpula América do Sul-Países Árabes; realizou visitas de Estado à Arábia Saudita e à Turquia; e foi à Líbia para participar da Cúpula da União Africana, à qual o Brasil foi convidado. Em 2010, o presidente brasileiro visitou Israel, os Territórios Palestinos, a Jordânia, o Catar e o Irã (onde além da visita de Estado, Lula participou da Cúpula do G-15). Entre 2003 e 2010, além das visitas dos membros da Liga Árabe em 2005, em função da Cúpula da ASPA em Brasília, o Brasil também recebeu visitas de Estado de representantes de diversos países da região: Líbano (2004, 2010); Síria (2010); Autoridade Palestina (2009); Jordânia (2008); Israel (2009); Irã

Bareine, Catar, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuaite, Líbano, Líbia, Marrocos, Maurtânia, Omã, Palestina, Síria, Somália, Sudão e Tunísia).

(2009); Catar (2010); Turquia (2010); e Kuaite (2010) (NAPOLEÃO, 2010). Ademais, o então secretário-geral da Liga Árabe, Amr Moussa, visitou Brasília três vezes durante o governo Lula (AMORIM, 2011b).

Quanto à questão palestina, o Brasil tem buscado participar de conferências internacionais em prol da resolução do conflito árabe-israelense, como os encontros em Annapolis e Paris (2007) e Sharm El-Sheikh (2009). Nas duas últimas, o governo brasileiro fez doações – para projetos de segurança alimentar, saúde, educação e desenvolvimento rural – de aproximadamente US\$ 20 milhões à Autoridade Nacional Palestina (ANP). Brasília também já realizou contribuições de cerca de US\$ 2 milhões para projetos coordenados por fundos e agências internacionais (como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Banco Mundial e a Agência das Nações Unidas de Assistência aos *Refugiados da Palestina*). Ademais, por meio do Fundo do Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o Brasil realizou uma doação de US\$ 3 milhões para a construção de um centro poliesportivo em Ramalá e para a reconstrução de um hospital em Gaza. O País também tem projetos de cooperação técnica nos campos de saúde, infraestrutura urbana, agricultura, educação, esportes e eleições com a ANP.

Em resposta a gestões palestinas e à carta enviada pelo presidente da Autoridade Nacional Palestina, Mahmoud Abbas, ao então presidente Lula, no dia 24 de novembro, com solicitação nesse sentido, em 1º de dezembro de 2010, o governo brasileiro reconheceu formalmente o Estado Palestino de acordo com as fronteiras de 1967, em carta enviada a Abbas. Além de reforçar a sua posição histórica a favor de uma solução negociada para a questão palestina-israelense, o governo brasileiro declarou considerar o apoio de atores extrarregionais à solução de dois Estados essencial para conferir legitimidade à via negociadora (BRASIL, 2010b).

Em 2007, o Brasil, realizou, por meio da atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), três projetos no Líbano. Um focou-se na transferência de tecnologia da informação para profissionais libaneses; outro, na transferência de tecnologia de gestão de resíduos sólidos para profissionais libaneses; e o terceiro, na transferência de tecnologia bancária para profissionais libaneses; tendo todos duração de três meses (ABC, 2016).

2.5.2 Relações com Egito, Turquia e Irã durante o Governo Lula

Quanto às relações com o Egito, o Brasil tornou-se, em 2003, observador da Liga Árabe. Dois anos mais tarde, com a criação da ASPA, os laços bilaterais também ganharam novo ímpeto, em conjunto com a interação a nível multilateral. As boas relações entre as autoridades brasileiras e o secretário-geral da Liga Árabe, o ex-chanceler egípcio Amr Moussa, contribuíram para o fortalecimento da relação (AMORIM, 2015). Em 2009, os dois países estabeleceram um mecanismo de diálogo estratégico bilateral e, no ano seguinte, o Egito tornou-se o segundo parceiro extrarregional a assinar Acordo de Livre Comércio com o MERCOSUL.

O então presidente Lula visitou o país uma vez durante seu governo e Amorim, durante a sua chancelaria, realizou sete visitas ao Egito. Durante os mandatos de Lula, Aboul Gheit veio ao Brasil três vezes. O País também recebeu as visitas do ministro do comércio e do ministro-assistente para Assuntos das Américas no período (BRASIL, 2015e). Em 2007, foram realizadas uma missão de prospecção, uma missão de diagnóstico e uma visita técnica do Brasil ao Egito, coordenadas pela ABC, para realizar levantamentos e intercâmbios de conhecimento sobre potenciais projetos de cooperação no campo da agricultura, da preservação ambiental e da gestão de recursos hídricos (ABC, 2016).

Lula visitou o Irã duas vezes e Amorim, cinco. O então presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, e o ministro das Relações Exteriores do Irã, Manouchehr Mottaki, também visitaram o Brasil durante o governo Lula. Quanto à Turquia, Lula visitou o país uma vez e Amorim, oito. Os então chanceleres, Abdullah Gul e Ahmet Davutoglu, vieram ao Brasil, assim como Recep Tayyip Erdogan, atual presidente da Turquia e então primeiro-ministro, e o Ministro da Defesa turco. Em 2003, Brasil e Turquia assinaram o Acordo de Cooperação em Assuntos de Defesa. Dois anos mais tarde, firmaram o Memorando de Entendimento em Tecnologia e Cooperação Industrial. Em 2006, assinaram ainda o Memorando de Entendimento sobre a Comissão de Alto Nível entre Ministérios das Relações Exteriores e o Memorando de Entendimento sobre a Cooperação entre Academias Diplomáticas dos Ministérios das Relações Exteriores (BRASIL, 2015e).

As relações turco-brasileiras ganharam ímpeto a partir da cooperação de Ancara para a evacuação de brasileiros do Líbano em 2006, no contexto da guerra entre Israel e o Hezbollah. Em 2009, foi inaugurado o consulado turco em São Paulo e, no ano seguinte, o brasileiro em Istanbul. Em 2010, também foi assinado um acordo bilateral de intercâmbio de diplomatas e

um acordo para evitar dupla taxação. Ademais, os países contam com uma Comissão Econômica Conjunta para tratar de temas econômico-comerciais bilaterais. Em 2010, os dois países estabeleceram o Plano de Ação para a Parceria Estratégica, que previa concertação e cooperação em diversas esferas, como política internacional, agricultura, ciência e tecnologia, comércio exterior, investimento, energia, defesa, intercâmbio cultural, educação e setor aeronáutico (BRASIL, 2015e).

Em 2009, ano em que o então presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, visitou o Brasil, Brasília e Teerã assinaram diversos acordos de cooperação nas áreas de energia, cultura, educação, comércio, ciência, tecnologia e inovação, além de um convênio entre a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a sua homóloga iraniana (BRASIL, 2009). Durante a visita de Lula à Turquia em 2009, a primeira de um chefe de Estado brasileiro ao país, foi iniciada a negociação daquilo que viria a ser a proposta para pôr fim às sanções impostas ao Irã devido ao desenvolvimento de seu programa nuclear – a chamada Declaração de Teerã¹¹. Em 2010, a aproximação turco-brasileira deu outro passo importante, quando, durante a visita ao Brasil do então primeiro-ministro turco Recep Tayyip Erdogan, foi firmado o Plano de Ação para a Parceria Estratégica, com o objetivo de fomentar o diálogo e a cooperação bilateral em áreas como: política internacional, agricultura, ciência e tecnologia, comércio exterior e energia, entre outros (BRASIL, 2012d).

Tendo-se reunido no Irã em maio de 2010, os mandatários brasileiro, turco e iraniano acordaram a Declaração de Teerã, pela qual o governo iraniano concordava em depositar 1.200 quilos de urânio levemente enriquecido na Turquia. O Irã e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) poderiam estacionar observadores para monitorar o material em território turco, que seria trocado por 120 quilos de urânio enriquecido a 20% na forma de placas de combustível, fornecidas pela AIEA, França, Rússia e Estados Unidos, para o Reator de Pesquisas de Teerã (BRASIL, 2010a).

O acordo acabou não sendo aceito pelos países 5+1¹² e pela AIEA e as sanções contra o Irã foram mantidas. Sem que Brasil e Turquia soubessem, após meses de pressão dos EUA, Rússia e China mudaram seu posicionamento e aprovaram uma resolução no Conselho de Segurança da ONU (CSNU) que estabelecia sanções ao Irã um dia antes do início das negociações na capital iraniana. Quando o acordo foi fechado por Teerã, Brasília e Ancara, o

¹¹ Para visões diametralmente opostas sobre a Declaração de Teerã e as negociações que a cercaram, ver: LAMPREIA, Luiz Felipe. *Aposta em Teerã*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2014 e AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e ativa*. São Paulo: Benvirá, 2015.

¹² As seis potências nucleares envolvidas na negociação sobre o programa nuclear iraniano: Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, China e Rússia.

governo de Barak Obama teve de optar entre um importante avanço diplomático e uma rodada de sanções. Diante da pressão do Congresso estadunidense, ele optou pelas sanções (PARSI, 2014). Em 24 de novembro de 2013, o Irã e as seis potências chegaram a um acordo provisório sobre a redução do programa iraniano em troca de alívio nas sanções econômicas internacionais contra Teerã. O acordo prevê o enriquecimento de urânio pelo Irã abaixo de 5%, a neutralização do estoque iraniano de urânio enriquecido a 20%, a proibição de novas centrífugas, a suspensão dos trabalhos no reator de Arak e o compromisso iraniano em responder às preocupações da ONU (ENTENDA..., 2013).

2.5.3 Política externa para o Oriente Médio durante o Governo Dilma

O contexto de aproximação, crescente desde 2003, entrou em uma nova fase em 2011, com a eleição de Dilma Rousseff à presidência. O mandato da presidenta teve início em meio à chamada “Primavera Árabe”, que convulsionou o Oriente Médio em 2011, e ameaçou a aproximação brasileira da região. À época, o então chanceler brasileiro, Antônio Patriota, defendeu que

[o] governo brasileiro pode fazer uso de suas credenciais de país multiétnico, democrático, e em fase de desenvolvimento econômico e social acelerado, capaz de compreender as peculiaridades dos processos políticos de diferentes regiões; capaz de estabelecer diálogo respeitoso e não intrusivo com os países árabes e de cooperar em torno de uma agenda de progresso econômico, social e institucional (PATRIOTA, 2011, p.15).

De forma geral, o Brasil buscou apoiar os posicionamentos da Liga Árabe quanto aos desenvolvimentos na Líbia. Todavia, assim como Alemanha, China, Índia e Rússia, o País, então membro rotativo do Conselho de Segurança das Nações Unidas, se absteve em relação à Resolução 1973 do CSNU, votada em março de 2011, que criou uma zona de exclusão aérea na Líbia e autorizou medidas militares para a proteção da população civil, por entender que ela dava margem para excessos no uso da força (PATRIOTA, 2011). Em setembro de 2011, durante seu discurso na Assembleia Geral da ONU, Dilma Rousseff sugeriu o conceito de “responsabilidade ao proteger”,¹³ balizando a ideia de “responsabilidade de proteger”, referindo-se à preocupação brasileira com eventuais abusos no âmbito das intervenções

¹³A premissa do conceito de “responsabilidade ao proteger” é a de que, uma vez que a ONU pode autorizar o uso da força, ela tem a obrigação de conscientizar os Estados dos riscos envolvidos nesse emprego e de criar instrumentos que possibilitem uma avaliação objetiva e minuciosa de tais riscos, além de formas de evitar danos aos civis. Não se deve, portanto, criar mais instabilidade do que aquela que se está tentando limitar ou evitar.

militares (PILLA; SILVA, 2012). Em outubro do mesmo ano, o Brasil, assim como África do Sul, Índia e Líbano, se absteve na votação de uma resolução do CSNU – vetada por China e Rússia – que condenava fortemente as autoridades sírias pela violenta repressão contra manifestantes e clamava pelo fim dos abusos de direitos humanos no país (BRASIL..., 2011). O Brasil defende uma solução negociada para o conflito.

Em 2011, o Brasil assumiu o comando do componente naval da Força Interina da ONU no Líbano (UNIFIL), o qual continua sendo chefiado por um brasileiro até o momento. Segundo diplomatas brasileiros da Divisão de Oriente Médio I do Itamaraty (2015), Beirute frequentemente enaltece a liderança brasileira na Força-Tarefa Marítima da UNIFIL. Em setembro de 2015, a Marinha brasileira resgatou 220 imigrantes no Mar Mediterrâneo por meio de ação da corveta Barroso, que integra a UNIFIL. Apesar de não fazer parte de equipes formais de buscas por embarcações de migrantes procurando refúgio, a corveta, que estava se deslocando do Rio de Janeiro para o Líbano para substituir a fragata União na missão de paz da ONU, era o navio mais próximo do barco em risco de afundar (NAVIO..., 2015).

Em 2013, de janeiro a dezembro, o embaixador Cesário Melantonio Neto assumiu a função de Embaixador Extraordinário do Brasil para o Oriente Médio mais a Turquia e o Irã (GIRALDI, 2011). Após esse período, o cargo *ad hoc*, que já fora ocupado por Affonso Celso de Ouro-Preto, foi extinto. A existência, ainda que transitória, do cargo, demonstra que o Itamaraty trata a região de forma conjunta, apesar de os países estarem em diferentes divisões no organograma do Ministério das Relações Exteriores. Ainda, segundo diplomatas entrevistados, todos os telegramas relevantes para a região como um todo recebidos por uma das diferentes divisões (Oriente Médio I e II, Ásia Central e Europa) é circulado entre todas.

Em julho de 2014, na esteira de uma operação militar iniciada por Israel na Faixa de Gaza, o governo brasileiro publicou uma nota condenando o emprego “desproporcional” de força por Israel, e chamou o embaixador brasileiro em Tel Aviv para consultas no Brasil. Em seguida, o então porta-voz do Ministério das Relações Exteriores israelense, Yigal Palmor, respondeu às críticas afirmando que o Brasil, apesar de um “gigante econômico e cultural”, é um “anão diplomático” (ALBUQUERQUE; BOCCHINI, 2014). Diante do mal-estar diplomático causado pela declaração, no mês de agosto, o presidente israelense, Reuven Rivlin, pediu desculpas a Dilma Rousseff por tais comentários de Palmor (ISRAEL..., 2014). Em 2015-2016, novo desentendimento com Israel teve lugar, em função do anúncio da indicação de Dani Dayan, ex-líder do Conselho Yesha, que representa colonos israelenses em Jerusalém Oriental e na Cisjordânia, para o cargo de embaixador no Brasil. Brasília opôs-se à indicação, uma vez que condena a ocupação de territórios palestinos (KRESCH, 2016).

Ao longo do primeiro mandato de Dilma, o vice-presidente, Michel Temer, de origem libanesa, atuou como importante interlocutor do Brasil no Oriente Médio, tendo visitado o Líbano, o Catar, a Turquia, os Emirados Árabes, Omã, Israel e a Palestina, e tendo sido homenageado no evento de comemoração pelo Dia Árabe, que reuniu embaixadores de 22 países árabes em Brasília em 2013. Na ocasião, o embaixador palestino, Ibrahim Alzeben, declarou que a relação entre o Brasil e os países árabes estava em seu melhor momento (ÁRABES..., 2013, MICHEL..., 2013).

Quanto à atual crise de refugiados sírios, o Brasil vem tomando posições importantes. Em setembro de 2015, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) adotou a Resolução Normativa nº 20, renovando por mais dois anos o prazo de validade da Resolução Normativa nº 17 de 2013. Tal resolução autoriza a concessão de visto, por razões humanitárias, a pessoas afetadas pelo conflito sírio que busquem refúgio no Brasil. Já foram concedidos mais de oito mil vistos humanitários com base na Resolução, e mais de dois mil sírios já tiveram seu status de refugiado reconhecido pelo CONARE. Essa política brasileira é, segundo diplomatas da Divisão de Oriente Médio I do MRE, “bem recebida e elogiada” pelos parceiros no Oriente Médio.

2.5.4 Relações com Egito, Irã e Turquia durante o Governo Dilma

O Egito, principal destino das exportações brasileiras à África e terceiro no Oriente Médio (atrás de Arábia Saudita e Argélia), foi visitado uma vez pelo então chanceler Antonio Patriota durante o governo Dilma. Em 2013, antes da sua derrubada, o então presidente egípcio, Mohamed Morsi, visitou o Brasil, chegando a afirmar que gostaria que o Egito viesse a integrar os BRICS no futuro (BRASIL, 2015e). Foi realizado projeto de cooperação entre Brasil, Egito e Palestina para a capacitação técnica em transplantes de órgãos entre 2012 e 2014. O projeto, coordenado pela ABC, foi implementado por meio de parceria com o Hospital Sírio-Libanês (ABC, 2016). A complexa e instável situação política no Egito, que levou à derrubada de Morsi e se seguiu a ela, apesar de não ter impedido o crescimento do volume de comércio bilateral, afetou a continuidade do estreitamento das relações de alto nível. Brasil e Turquia assinaram, em 2011, um Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Ensino Superior. No ano seguinte, firmaram uma carta de intenção para incrementar a cooperação em defesa. Dilma realizou uma visita à Turquia, Patriota realizou três, Figueiredo, uma e Temer, também uma. O Brasil recebeu a visita de Erdogan, no

contexto da Rio+20, em 2012, e do ministro do planejamento urbano e meio ambiente. Ambos os países integram a Aliança das Civilizações da ONU e defendem o fortalecimento da ONU (ainda que a Turquia integre o grupo conhecido como *Uniting for Consensus*, que se opõe à proposta do G-4), do FMI e do G-20 financeiro (BRASIL, 2015e).

Ainda em outubro de 2011, Dilma visitou a Turquia e, em novembro do mesmo ano, foi realizada, em Doha, uma reunião de chefes de Setores de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores brasileiro atuantes em diversos países do Oriente Médio (incluindo Irã e Turquia) para discutir as perspectivas para uma política de promoção comercial na região. Em 2012, Erdogan veio ao Brasil chefiar a delegação turca na Rio+20 (BRASIL, 2012d). Em 2013, Celso Amorim visitou a Turquia enquanto ministro da Defesa, buscando incrementar a cooperação na área de construção naval e de *drones* e promover a realização de grupos de trabalho bilaterais de defesa. Uma maior cooperação na área esbarra em certa resistência turca em transferir tecnologia, segundo diplomata entrevistado.

Todavia, segundo o diplomata turco e chefe do Departamento de América Latina, Berkan Pazarci (2015), em entrevista, houve um arrefecimento das relações sob Dilma. A parceria estratégica, segundo ele, não teve a continuidade e o aprofundamento desejados pela Turquia, a qual vem optando por apostar na parceria estratégica com o México. Ademais, houve desacordos entre os dois países em função da guerra na Síria e do reconhecimento do genocídio armênio pelo Senado brasileiro. A Turquia também teria, segundo ele, tentado organizar uma cúpula reunindo os países da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos e da Organização para Cooperação Islâmica, a qual não angariou apoio brasileiro. Durante o governo Dilma, o chanceler Antônio Patriota realizou uma visita ao Irã e o atual ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, outra. A visita de Vieira ocorreu em 2015, na esteira do acordo nuclear atingido entre Irã e P5+1 em 14 de julho. Ainda, no plano bilateral vale destacar iniciativas de cooperação em áreas de interesse comum, como energia (hidroeletricidade e energias renováveis), ciência e tecnologia, capacitação industrial, temas sociais, educação, esportes e cultura (BRASIL, 2015e).

No que se refere ao Irã, após a recusa da Declaração de Teerã e em meio a uma aproximação iraniana dos EUA, além dos posicionamentos de Dilma em relação aos direitos humanos, houve certa distensão das relações bilaterais. O chefe do Legislativo do Irã, Ali Larijani, chegou a declarar, quando de visita de parlamentares brasileiros ao país por iniciativa iraniana, que as relações entre os dois Estados poderiam ter avançado mais (ADGHIRNI, 2014).

Em setembro de 2015 em *briefing* do Ministério das Relações Exteriores sobre a futura viagem do chanceler Mauro Vieira ao Irã, a Diretora do Departamento de Ásia Central do MRE, Maria Clara Duclos Carisio, afirmou que, além da visita do chanceler a Teerã, uma série de visitas de alto nível deve ocorrer ao longo dos próximos meses entre os dois países, assim como a organização de reunião de consultas políticas (que não ocorre desde 2011) e a retomada da comissão mista de assuntos econômicos (inativa desde os anos 1990) (BRASIL, 2015e).

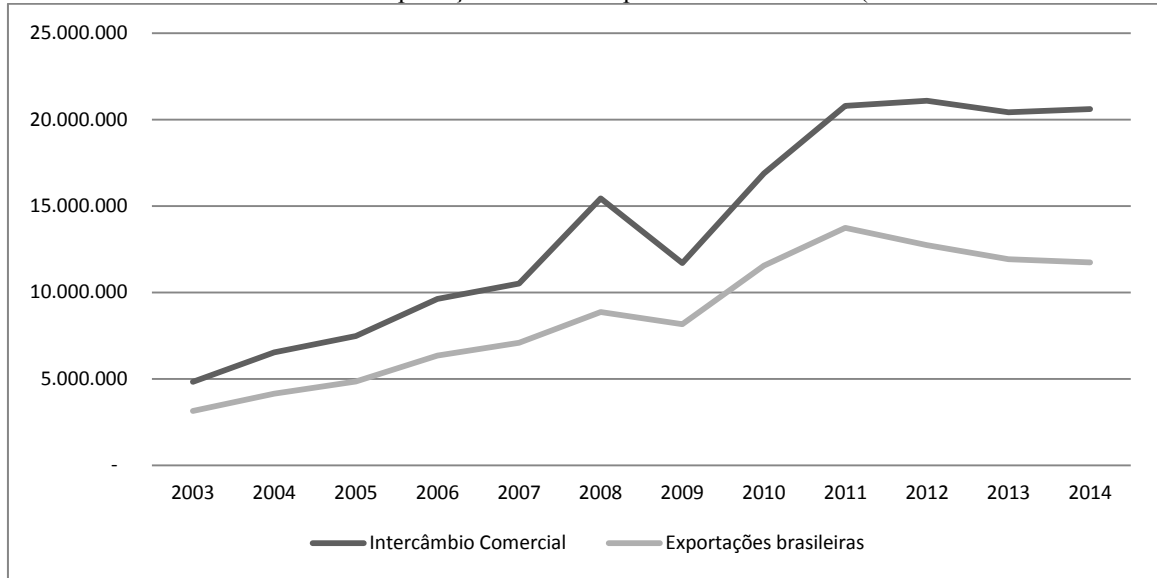
2.6 EVOLUÇÃO COMERCIAL E POLÍTICA DAS RELAÇÕES

Entre o início da série histórica do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em 1989, e 2012, o fluxo comercial entre o Brasil e os países árabes cresceu mais de seis vezes e tal aumento foi majoritariamente impulsionado pela alta nas exportações brasileiras. O intercâmbio comercial com os Estados da Liga Árabe fora significativo sob a chancelaria de Azeredo da Silveira, durante o governo Geisel, quando o Brasil importava petróleo e exportava automóveis à região, sobretudo ao Iraque. Depois desse período, a corrente comercial sofreu forte queda e só voltou a aumentar no final do governo Cardoso e, sobretudo, a partir de Lula (CARRIERI, 2013).

Segundo dados do Internacional Trade Centre (2015), entre 2003 e 2014, o fluxo comercial brasileiro com o Oriente Médio cresceu 327% e as exportações brasileiras para a região aumentaram em 273%. Em 2014, havia multinacionais brasileiras em funcionamento em: Arábia Saudita, Catar, Emirados Árabes Unidos, Irã, Israel, Kuwait, Líbano e Omã. Em termos de internacionalização das empresas brasileiras, há de se citar atuação da Metalfrio e da Petrobrás na Turquia, da Yogoberry no Irã, da Marcopolo no Egito, entre outras (NENI, 2014).

Em 2003, o comércio entre o Brasil e os países árabes do Oriente Médio atingia US\$ 3,5 bilhões e as exportações brasileiras, US\$ 1,9 bilhão. Em 2010, o intercâmbio comercial já havia saltado para US\$ 12,9 bilhões e as exportações, para US\$ 8,3 bilhões. Em 2014, esses valores atingiram US\$ 16,9 bilhões e US\$ 8,9 bilhões, respectivamente (ITC, 2015). A trajetória do comércio com Israel passou de US\$ 505 milhões em intercâmbio bilateral e US\$ 187 milhões nas exportações brasileiras em 2003; para US\$ 1,3 bilhão e US\$ 339 milhões, respectivamente, em 2010; e US\$ 1,3 bilhão e US\$ 409 milhões, em 2014 (ALICEWEB, 2015).

Gráfico 1- Intercâmbio comercial e exportações brasileiras para o Oriente Médio (em milhares de dólares FOB)



Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior – MDIC (2015).

Para além dos ganhos comerciais, é possível afirmar que, apesar da declaração do porta-voz de Israel e da não adoção da Declaração de Teerã, o Brasil conquistou maior credibilidade como interlocutor dos países e mediador dos conflitos da região no período compreendido entre 2003 e 2014. Além disso, o reconhecimento brasileiro do Estado palestino foi seguido por diversos vizinhos sul-americanos, como Argentina, Bolívia, Equador, Chile, Peru e Uruguai. Quanto à Declaração de Teerã, que foi, inclusive, elogiada pelo ex-diretor-geral da AIEA, Mohammed El Baradei, como uma base a partir da qual as negociações deveriam ter continuidade. Amorim (2011b) considerou que a sua recusa se deveu ao monopólio, em termos de governança global, que os cinco membros permanentes do CSNU pretendem ter sobre questões relativas à paz e à segurança internacionais.

2.6.1 Egito

Quanto ao Egito, em 2003 o intercâmbio comercial atingia US\$ 496 milhões, saltando para US\$ 2,1 bilhões em 2010 e para US\$ 2,4 bilhões em 2014. As exportações brasileiras saltaram de US\$ 462 milhões em 2003, para US\$ 1,9 bilhão em 2010 e US\$ 2,3 bilhões em 2014 (ALICEWEB, 2015). Os principais produtos de exportação do Brasil para o Egito são produtos primários, em particular carnes, açúcar, minérios e cereais. Os principais produtos

importados do parceiro são manufaturados e incluem adubos, químicos orgânicos e plásticos (BRASIL, 2015d).

2.6.2 Turquia

Em relação à Turquia, em 2003, o intercâmbio comercial bilateral atingia cerca de US\$ 395 milhões e as exportações brasileiras ao país somavam US\$ 337 milhões. Em 2010, a corrente comercial bilateral já atingia US\$ 1,6 bilhão, enquanto as exportações somavam mais de US\$ 1 bilhão. No ano de 2014, o intercâmbio alcançou US\$ 2,1 bilhões e as exportações, US\$ 1,3 bilhão (ALICEWEB, 2015). Em 2013, 61,8% das exportações brasileiras para a Turquia foram compostas por produtos básicos, principalmente minério de ferro, café e soja. No mesmo ano, os produtos manufaturados somaram 92,6% das importações brasileiras da Turquia, sendo, sobretudo, gasolina, barras de ferro ou aço, partes e acessórios de automóveis, ônibus e micro-ônibus (BRASIL, 2014c).

2.6.3 Irã

Em 2003, o fluxo comercial bilateral entre Brasil e Irã era de US\$ 883 milhões e as exportações brasileiras ao parceiro atingiam US\$ 869 milhões. Em 2010, a corrente bilateral já atingia US\$ 2,2 bilhões e as exportações, US\$ 2,1 bilhões. Em 2014, esses números demonstraram retração, totalizando US\$ 1,44 bilhão e US\$ 1,43 bilhão, respectivamente (ALICEWEB, 2015). As exportações brasileiras para o Irã são majoritariamente compostas por bens básicos (72,5% do total em 2013), com destaque para milho e carne. No mesmo ano, os produtos manufaturados – sobretudo plásticos e tapetes – somaram 58,9% da pauta das importações brasileiras do Irã, seguidos pelos básicos (39,7%), compostos em sua maior parte por frutas secas (BRASIL, 2014b).

2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importante inserção brasileira no Oriente Médio a partir de 2003 pode ser compreendida, portanto, a partir de condicionantes econômico-comerciais, mas também político-estratégicos. Para além da busca da internacionalização de suas empresas e do incremento comercial, a diplomacia do País iniciou um esforço de maior envolvimento em

questões políticas de vulto internacional, amparada no tradicional princípio do universalismo. Pode-se notar, no que se refere ao Oriente Médio, uma tentativa de envolvimento do Brasil em questões tradicionalmente restritas às grandes potências, como o esforço de mediação do conflito entre Israel e Palestina (reconhecida oficialmente como país pelo Brasil em 2010) e da questão nuclear iraniana, em parceria com a Turquia. Ademais, o governo brasileiro esforçou-se em ampliar a aproximação e a concertação com os países árabes mediante a participação como observador da Liga Árabe e a proposta, em 2003, e criação, em 2005, da Cúpula América do Sul-Países Árabes. A própria apresentação do conceito da “responsabilidade ao proteger” em 2011 guarda relação com eventos desencadeados a partir do fenômeno da “Primavera Árabe”.

Logo, a política para o Oriente Médio apresenta importância fundamental no esforço de penetração do Brasil em áreas fora da sua área de influência tradicional. A concepção da “autonomia pela diversificação”, que motiva a aproximação com a região, deve ser compreendida no âmbito da busca brasileira de redistribuição e reconhecimento no sistema internacional (NEL, 2010). Partindo-se do pressuposto de Cox (1981) de que não só capacidades materiais, mas também ideias e instituições importam, a ação externa brasileira dirigida ao Oriente Médio, em um contexto de entropia no sistema internacional, busca a revisão da ordem (SCHWELLER, 2010) por meio do *soft balancing*, sobretudo via constituição de redes – inclusive de mediação (FLEMES, 2013). Dadas as condições domésticas cambiantes e acontecimentos externos como a aproximação entre EUA e Irã, contudo, pode-se dizer que, ainda que a busca pelo reforço das relações se mantenha na transição entre Lula e Dilma, sob essa última o caráter político desses laços assumiu um perfil relativamente mais baixo.

No que concerne às interações brasileiras com o Oriente Médio, seus condicionantes e estratégias se articularam de forma bem-sucedida, e resultados de maior fôlego só não puderam ser alcançados devido aos limites internos impostos e à obstrução da ação externa brasileira por parte das grandes potências, sobretudo os EUA. A atuação brasileira esbarra nos limites impostos por sua posição (de potência emergente) no sistema internacional. Exemplo disso são os telegramas diplomáticos dos EUA de 2005 e 2008, vazados em 2011, que atestam o descontentamento de Washington diante da Declaração de Teerã e também com a maior proeminência do Brasil nos processos de negociação de paz entre Israel e Palestina, até então restritos, fundamentalmente, aos atores regionais envolvidos, além dos EUA e das potências europeias (KEATING, 2011).

Esse período, marcado por uma política externa brasileira ativa no Oriente Médio, foi, portanto, possível devido tanto à oportunidade sistêmica, quanto a condicionantes políticos domésticos e a uma determinada concepção de papel nacional adotada a partir de 2003. O contexto da emergência do Brasil como um ator crescentemente global, a crise econômico-financeira mundial e o desgaste dos EUA diante de muitos dos atores na região,¹⁴ além da linha de política externa adotada nos governos Lula e Dilma (ainda que de forma menos assertiva nesse último), permitiram que Brasília se engajasse mais fortemente em uma região fora da esfera de influência mais imediata e tradicional do País.

Enquanto as relações do Brasil com a Turquia e o Irã se centraram mais em assuntos políticos, como a mediação da questão nuclear, no período; as relações com o Egito concentraram-se mais em questões comerciais. Ainda que a figura de Moussa tenha sido essencial para o estabelecimento da ASPA, que se seguiu à aproximação do Brasil à Liga Árabe, a Primavera Árabe levou o Brasil a evitar imiscuir-se na política interna egípcia, o que levou a relativo distanciamento do Cairo em termos políticos, sobretudo após a queda de Morsi. O período foi, contudo, marcado por uma maior interação entre Brasília e os três Estados em comparação a períodos anteriores.

¹⁴Apesar do discurso de Barak Obama no Cairo, em 2009, visando a melhorar as relações entre os EUA e os países de maioria islâmica, esses laços vêm se deteriorando ainda mais em diversos países, sobretudo no contexto político introduzido pela “Primavera Árabe” (BROWNLEE, 2012), além dos conflitos na Líbia e na Síria e seus desdobramentos.

3 CONCLUSÃO

A investigação da política externa brasileira para o Oriente Médio se insere em uma discussão maior que envolve os atores da política exterior do Brasil, a interação entre condicionantes domésticos e sistêmicos na determinação da ação externa do País e os conceitos de potência média, polaridade e bloco no poder. Todos esses fatores se combinam na explicação da aproximação entre o Brasil e a região a partir de 2003. Nesse sentido, deve-se reconhecer não só a atuação de atores tradicionais da política externa, como o Itamaraty e o presidente, mas também aquela do vice-presidente (no governo Rousseff), de outros ministérios, da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e das câmaras de comércio (árabe-brasileira, turco-brasileira e iraniano-brasileira).

A política brasileira para o Oriente Médio, incluindo as relações com Egito, Irã e Turquia, deve ser avaliada a partir da intersecção do círculo doméstico e do sistêmico. Nessa intersecção encontram-se o caráter de potência média reformista ou revisionista do Brasil, considerando a polaridade do sistema internacional, e o bloco no poder constituído internamente. Nesse sentido, a correlação de forças políticas vigente no plano doméstico durante o governo Lula, associada à posição favorável do Brasil no plano externo, permitiu a aproximação que se seguiu com o Oriente Médio. Houve certa perda de intensidade nas relações ao longo do governo Dilma em função da crise política e da forte perda do dinamismo econômico, além do enfraquecimento do “Estado logístico” e da ocorrência de alterações no interior do bloco no poder. Apesar de haver continuidade na realização das cúpulas ASPA, por exemplo, o Brasil passou a priorizar os laços com regiões como a América do Sul durante o governo Dilma. No entanto, as relações comerciais seguiram crescentes.

Há fatores econômicos – sobretudo comerciais – mas também políticos que motivaram a inserção brasileira no Oriente Médio desde 2003. A região representou de forma clara a tentativa da diplomacia brasileira de projetar o Brasil para além de sua esfera de influência, buscando ter voz e participação em assuntos de grande magnitude da agenda internacional. Seguindo o princípio do universalismo e em consonância com a ideia de “autonomia pela diversificação”, o Brasil envolveu-se nos processos de mediação do conflito israelo-palestino e da questão nuclear iraniana. A articulação de um fórum que congregasse países sul-americanos e árabes também testemunha o interesse político de Brasília de se aproximar do Oriente Médio. Finalmente, a atuação do Brasil como “empreendedor normativo” na ONU, propondo o princípio de “responsabilidade ao proteger”, apontou

igualmente na direção de uma maior disposição em envolver-se em temas afetos à realidade da região.

Uma agenda futura de pesquisa deve aprofundar o estudo acerca do que Maria Regina Soares de Lima chama de “enfoque interativo” para avaliar a política externa brasileira. A questão da conjugação de determinada distribuição de forças políticas e econômicas internamente com uma oportunidade sistêmica, dado o *status* do Brasil no sistema internacional, pode ser empregada para analisar diferentes âmbitos da política exterior para além das relações com o Oriente Médio.

REFERÊNCIAS

- ADGHIRNI, Samy. Irã cobra 'retomada' de relação com Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 fev. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/02/1413194-ira-cobra-retomada-de-relacao-com-brasil.shtml>>. Acesso em: 21 maio 2015.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. **Projetos**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul>>. Acesso em: 10 fev. 2016.
- ALBUQUERQUE, Flávia, BOCCHINI, Bruno. Brasil mantém condenação “a uso desproporcional da força” por Israel em Gaza. **Agência Brasil**, Brasília, 24 jul. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2014-07/brasil-mantem-condenacao-uso-desproporcional-da-forca-por-israel-em>>. Acesso em: 06 dez. 2014.
- AMARAL, Oswaldo E. O conceito de bloco no poder e o estudo das relações internacionais. **Cadernos Cemarx**, Campinas, n. 4, p. 125-135, 2007.
- AMORIM, Celso. Brazil and the Middle East: reflections on Lula’s South–South Cooperation. **Cairo Review**, [S.l.], n. 2, 2011b. Disponível em: <<http://www.aucegypt.edu/GAPP/CairoReview/Lists/Articles/Attachments/64/Brazil%20and%20the%20Middle%20East.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2014.
- AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011a.
- AMORIM, Celso. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de Conjuntura OPSA**, [S.l.], n. 4, mar. 2005. Disponível em: <<http://www.gedes.org.br/downloads/634f9099c3349482a22c6accc49d0043.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2014.
- AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha**: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.
- ÁRABES homenageiam vice-presidente Michel Temer. **Portal Brasil**, Brasília, 5 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/12/arabes-homenageiam-vice-presidente-michel-temer>>. Acesso em: 21 maio 2015.
- ARAS, Bülent. Davutoğlu Era in Turkish foreign policy. **Policy Brief**, SETA, Foundation for Political, Economic and Social Research, [S.l.], 2009. Disponível em: <http://www.setadc.org/pdfs/SETA_Policy_Brief_No_32_Davutoglu_Era_Bulent_Aras.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 2015.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA)**. Mecanismos inter-regionais. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3675:cupul>

a-america-do-sul-paises-arabes-asp&catid=172:chamada-3&Itemid=436&lang=pt-br>. Acesso em: 06 dez. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração conjunta de Irã, Turquia e Brasil**. Brasília, 2010a. Disponível em:

<<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jlYNbZ8K4AcJ:www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-de-ira-turquia-e-brasil-17-de-maio-de-2010+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 06 dez. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Egito**: comércio exterior. Brasília, 2015d. Disponível em:

<<http://www.investexportbrasil.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/INDEgito.pdf>>. Acesso em 06 dez. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Irã**: comércio exterior. Brasília, 2014b. Disponível em:

<<http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/INDIrã.pdf>>. Acesso em 06 dez. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Notas à imprensa**. Brasília, 2015a. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=42&Itemid=280&lang=pt-BR&limitstart=0>. Acesso em: 24 maio 2015.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, v. 37, n. 108, 1 sem. 2011, 2012a.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, v. 37, n. 109, 2 sem. 2011, 2012b.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Brasília, v. 37, n 110, 1 sem. 2012, 2012c.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Viagens realizadas pelo Ministro das Relações Exteriores**: Antonio de Aguiar Patriota. Brasília, 2015b. Disponível em:

<<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=zg1LHFRnxEHM.khw8vMuTE-8g>>. Acesso em: 23 maio 2015.

BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. **Viagens realizadas pelo Ministro das Relações Exteriores**: Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília, 2015c. Disponível em:

<<https://www.google.com/maps/d/viewer?hl=pt-BR&authuser=0&mid=zg1LHFRnxEHM.kqR-mEGE9vlg>>. Acesso em: 23 maio 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Reconhecimento do Estado palestino nas fronteiras de 1967**. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/reconhecimento-do-estado-palestino-nas-fronteiras-de-1967/print-nota>>. Acesso em: 06 dez. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República da Turquia**. Brasília, 2012d. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5458&Itemid=478&cod_pais=TUR&tipo=ficha_pais&lang=pt-br>. Acesso em: 06 dez. 2014.

- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Turquia**: comércio exterior. Brasília, 2014c. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/INDTurquia.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2014.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Política Externa**. Relações Bilaterais. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3663&Itemid=112&lang=pt-BR>. Acesso em: 16 dez. 2015e.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Visita ao Brasil do Presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad**. Comunicado conjunto. Brasília, 23 nov. 2009. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9xJz2BZ5MHUJ:www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/11/23/visita-ao-brasil-do-presidente-do-ira-mahmoud/%3Fsearchterm%3Dunasul+%&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 06 dez. 2014.
- BRASIL se abstém no Conselho de Segurança da ONU em resolução sobre a Síria. **Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil**, Rio de Janeiro, 6 out. 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/brasil-se-abstem-no-conselho-de-seguranca-da-onu-em-resolucao-sobre-a-siria/>>. Acesso em 06 dez. 2014.
- BROWNLEE, Jason. **Democracy prevention**: the politics of the U.S.-Egyptian alliance. New York: Cambridge University Press, 2012.
- BRUN, Élodie. La diplomacia brasileña hacia el Medio Oriente: una estrategia oscilante. **Araucaria**: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 14, n. 28, p. 73–90, 2012.
- BURGES, Sean. Brazil as a bridge between old and new powers? **International Affairs**, [S.l.], v. 89, n. 3, p. 577–594, 2013.
- CARRIERI, Marcos. Mais espaço para crescer. **Agência de Notícias Brasil-Árabe**, São Paulo, 25 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/noticia/19991601/especiais/mais-espaco-para-crescer/>>. Acesso em: 06 dez. 2014.
- CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making from Cardoso to Lula. **International Political Science Review**, Guildford, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.
- CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CHASE, Robert S.; HILL, Emily B.; KENNEDY, Paul. Pivotal states and U.S. strategy. **Foreign Affairs**, New York, v. 75, n. 1, p. 33-51, Jan./Feb. 1996.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

CHEIBUB, Zairo. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamarati. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 97-128, 1989.

CHRISTENSEN, Thomas J.; SNYDER, Jack. Chain gangs and passed bucks: predicting alliance patterns in multipolarity. **International Organization**, Cambridge, v. 44, n. 2 p. 137-168, 1990.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **Political Science and Politics**, Washington, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

COX, Robert. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millennium**, London, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

CURTIS, E. Glenn; HOOGLUND, Eric. **Iran: a country study**. Washington: Library of Congress, 2008. Disponível em: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/pdf/CS_Iran.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2015.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DESSOUKI, Ali E. Hillal. Regional leadership: balancing off costs and dividends in the foreign policy of Egypt. In: KORANY, Baghat; DESSOUKI, Ali E.Hillal. **The foreign policies of Arab States: the challenge of globalization**. Cairo: American University of Cairo Press, 2008.

DIETL, Gulshan. Middle East: naming and claiming a region. **International Politics**, [S.l.], v. 4, n. 8, 2011.

ELMAN, Colin. Horses for courses: why not neorealist theories of foreign policy? **Security Studies**, London, v. 6, n. 1, p. 7-53, 1996.

ENTENDA o acordo provisório sobre o programa nuclear iraniano. **G1**, São Paulo, 25 nov. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/11/entenda-o-acordo-provisorio-sobre-o-programa-nuclear-iraniano.html>>. Acesso em: 06 dez. 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, jan./jun. 2012.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo decisório em política externa no Brasil**. 2009. 251 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança? **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010b.

FLEMES, Daniel. Network powers: strategies of change in the multipolar system. **Third World Quarterly**, London, v. 34, n. 6, p. 1016-1036, 2013.

FLEMES, Daniel. A visão brasileira da futura ordem global. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, jul./dez. 2010a.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre os aspectos doutrinários da PEI e o pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, José A. G.; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio H. N.(Org). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 381-432.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Pensando o futuro do sistema internacional. **Revista USP**, São Paulo, n.74, jun./ago. 2007.

GIRALDI, Renata. A partir de janeiro, Brasil terá um emissário especial para o Oriente Médio, a Turquia e o Irã. **Agência Brasil**, Brasília, 26 dez. 2011. Disponível em: <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-12-26/partir-de-janeiro-brasil-tera-um-emissario-especial-para-oriente-medio-turquia-e-ira>>. Acesso em: 06 dez. 2014.

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro: v. 6, n. 12, p. 211-243, 1993.

HAGAN, Joe D. Domestic political explanations in the analysis of foreign policy crises. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Ed). **Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995.

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

HINNEBUSCH, Raymond. The foreign policy of Egypt. In: HINNEBUSCH, Raymond; EHTESHAMI, Anoushiravan. **The foreign policies of Middle East states**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002.

HOLBRAAD, Carsten. **Middle powers in international politics**. New York: St Martin's Press, 1984.

HOLSTI, K. J. National role conceptions in the study of foreign policy. **International Studies Quarterly**, Beverly Hills, v. 14, n. 3, p. 233-309, 1970.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE - ITC. **World trade map**. Geneva, 2015. Disponível em: <<http://www.trademap.org>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

ISRAEL apologizes for calling Brazil a 'Diplomatic Dwarf'. **Al Arabiya**, Dubai, Aug. 12, 2014. Disponível em: <<http://english.alarabiya.net/en/News/world/2014/08/12/Israel-apologizes-for-calling-Brazil-Diplomatic-Dwarf-.html>>. Acesso em: 06 dez. 2014.

JORDAAN, Eduard. The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers. **Politikon**, [S.l.], v. 30, n. 2, 2003.

KAHLER, Miles. Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo. **International Affairs**, [S.l.], v. 89, n. 3, p. 711-729, 2013.

KEATING, Joshua. Whether we like it or not: Brazil in the Middle East. **Foreign Policy**, n. 7, Feb. 2011.

KEDDIE, Nikki R. Is there a Middle East? **International Journal of Middle East Studies**, [S.l.], v. 4, n. 3, p. 255-271, 1973.

KEOHANE, Robert O. Lilliputians' dilemmas: small states in international politics. **International Organization**, Cambridge, v. 23, n. 2, 1969.

KITCHEN, Nicholas. Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 1, p. 117-143, 2010.

KRESCH, Daniela. Premiê mantém nomeado, e Israel ficará sem embaixador no Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 jan. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/01/1729734-premie-mantem-nomeado-e-israel-ficara-sem-embaixador-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

LEGRO, Jeffrey W.; MORAVCSIK, Andrew. Is anybody still a realist? **International Security**, Cambridge, v. 24, n. 2, p. 5–55, 1999.

LEMKE, Douglas. Dimensions of hard power: regional leadership and material capabilities. In: FLEMES, Daniel (Ed.). **Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers**. Aldershot: Ashgate, 2010. p. 31–50.

LIMA, Maria Regina Soares. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 7-28, 1990.

LIMA, Maria Regina Soares. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, Buenos Aires, v. 1, n. 2, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares. **Tradição e inovação na política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática, 2010. (Working paper, 3).

LINKLATER, Andrew. The achievements of critical theory. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (Ed.). **International theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical realism, the state, and foreign policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MAJZOUB, Ismail. Painel I: Desenvolvimento das relações árabe-brasileiras. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: relações entre o Brasil e o mundo árabe: construção e perspectivas, 2000, Brasília. **Anais...** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001. p. 55-80.

MEARSHEIMER, John J. Reckless states and realism. **International Relations**, London, v. 23, n. 2, p. 241–256, 2009.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. New York: Norton, 2001.

MICHEL Temer visita Israel e Palestina. **Portal Brasil**, Brasília, 14 jun. 2013. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidencia/vice-presidente/noticias/noticias-do-vice/2013/06/michel-temer_visita_israel_e_palestina>. Acesso em: 21 maio 2015.

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

MILANI, Carlos R. S. et al. **Atlas da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: CLACSO, EDUERJ, 2014.

MOURA, Cristina Patriota de. **O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

NAPOLEÃO, Thomaz Mayer Alexandre. **Relatório de visitas internacionais do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo entre janeiro de 2003 e setembro de 2010**. Brasília: MRE, 2010.

NAPOLEÃO, Thomaz Mayer Alexandre. **Visitas internacionais e nacionais do Ministro Celso Amorim e visitas de Ministros de Negócios Estrangeiros ao Brasil 2003-2010**. Brasília: MRE, 2011

NARLIKAR, Amrita. Negotiating the rise of new powers. **International Affairs**, [S.l.], v. 89, n. 3, p. 561-576, 2013.

NAVIO de guerra brasileiro resgata 220 imigrantes no Mediterrâneo. **BBC Brasil**, São Paulo, 4 set. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_resgate_marinha_lk>. Acesso em: 22 dez. 2015.

NEL, Philip. Redistribution and recognition: what emerging regional powers want. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 4, p. 951-974, 2010.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics, **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 4, p. 881-901, 2010.

NÚCLEO DE ESTRATÉGIA E NEGÓCIOS INTERNACIONAIS - NENI. **Ranking FDC das multinacionais brasileiras**. São Paulo: Fundação Dom Cabral, 2014. Disponível em: <http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Documents/ranking_fdc_multinacionais_brasileiras2014.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2015.

OSTERUD, Oyvind. Regional great powers. In: NEUMANN, Iver B. (Ed.). **Regional Great powers in international politics**. Basingstoke: St. Martin's Press, 1992.

PARSI, Trita. No, sanctions didn't force Iran to make a deal. **Foreign Policy**, [S.l.], 4 Dec. 2014. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/05/14/sanctions_did_not_force_iran_to_make_a_deal_nuclear_enrichment>. Acesso em: 06 dez. 2014.

PATRIOTA, Antônio. Tempos de mudança no mundo árabe. **Política Externa**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 13-17, jun./jul./ago. 2011.

PAPE, Robert A. Soft balancing against the United States. **International Security**, Cambridge, v. 30, n. 1, p. 7-45, 2005.

PAUL, T.V. Soft balancing in the age of U.S. primacy. **International Security**, Cambridge, v. 30, n. 1, p. 46-71, 2005.

PILLA, Bruno; SILVA, André Luiz Reis da. O Oriente Médio na política externa brasileira (1947-2011): aproximação, distanciamento e engajamento. **Ciências & Letras**, Porto Alegre, n. 51, p. 111-133, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://seer1.fapa.com.br/index.php/arquivos>>. Acesso em: 06 dez. 2014.

PREISS, José Luiz Silva. As relações Brasil-Irã: dos antecedentes aos desdobramentos no século XXI. **Fundación Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo - CEMOC ANMO: África del Norte y Medio Oriente**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 45-60, 2011.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RODRIGUEZ, Júlio César Cossio. Chacal ou cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do sistema internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 2, p. 70-89, 2012.

ROSE, Gideon. Neoclassical realism and theories of foreign policy. **World Politics**, Princeton, v. 51, n. 1, p. 144-172, 1998.

ROSECRANCE, Richard; STEIN, Arthur. **The domestic bases of grand strategy**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

ROSENAU, James N. Foreign policy as adaptive behavior: some preliminary notes for a theoretical model. **Comparative Politics**, New York, v. 2, n. 3, p. 365-387, Apr. 1970.

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

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, Brasília, July/Dec. 2015.

SCHWELLER, Randall. Bandwagoning for profit: bringing the revisionist state back. **International Security**, Cambridge, v. 19, n. 1, p. 72-107, 1994.

SCHWELLER, Randall. Emerging powers in an age of disorder. **Global Governance**, Boulder, v. 17, n. 3, p. 285-297, 2011.

SCHWELLER, Randall L. Entropy and the trajectory of world politics: why polarity has become less meaningful. **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 23, n. 1, p. 145-163, 2010.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80**: uma potência média recém industrializada. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). 2008. Tese (Doutorado em

Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

SILVA, André Luiz Reis da. Os países emergentes na política internacional: o grupo Next Eleven (N-11) e as convergências com a política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, [S.l.], v. 1 n. 1, 2013.

SISTEMA DE ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES DE COMÉRCIO EXTERIOR - ALICEWEB. **Consultas**. Brasília: MDIC, 2015. Disponível em: <<http://aliceweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, Henry W.; SAPIN, Burton. Decision-making as an approach to the study of international politics. In: SNYDER, Richard C. et al. **Foreign policy decision-making (revisited)**. New York: Palgrave, 2002.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. O pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, José A. G.; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio H. N. (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 433-466.

TURQUIA. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Embaixada da República da Turquia em Brasília. **Notas informativas**: relações bilaterais entre a República da Turquia e a República Federativa do Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://brasilia.emb.mfa.gov.tr/ShowInfoNotes.aspx?ID=128762>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

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, p. 273-335, 2007.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **Egito**: a busca de um papel regional. Porto Alegre: NERINT/UFRGS, 2010. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo1085.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-systems analysis**: an introduction. Durham: Duke University Press, 2006.

WALTZ, Kenneth N. Structural realism after the cold war. **International Security**, Cambridge, v. 25, n. 1, 2000.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Reading: Addison-Wesley, 1979.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOHLFORTH, William C. The stability of a unipolar world. **International Security**, Cambridge, v. 24, n. 1, 1999.

**APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO ENVIADO À DIVISÃO DE ÁSIA CENTRAL DO
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

- 1) Pode-se falar em uma política externa brasileira para o Oriente Médio como um todo?
- 2) Como o fato de países essenciais à região, como o Irã, estarem em departamentos diferentes do de Oriente Médio (que só inclui países do Levante e do Golfo) na estrutura do MRE afeta a articulação de uma política para a região?
- 3) Quais fatores domésticos e sistêmicos o senhor julga que foram mais determinantes para possibilitar uma aproximação do Oriente Médio - e do Irã em particular - a partir dos anos 2000?
- 4) Como a política de aproximação com os países da região, em especial com o Irã, se relaciona com a estratégia de projeção internacional brasileira de forma mais ampla? Ela faz parte de estratégia consciente de diversificação de parcerias?
- 5) Há uma articulação do MRE com a APEX e entes como a Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Irã? Como se dá essa interação?
- 6) Para além de ganhos comerciais, pode-se dizer que a política externa para o Oriente Médio - em particular no caso da mediação do dossiê nuclear iraniano - possibilitou que o Brasil ganhasse credibilidade como um interlocutor na região?
- 7) A cooperação entre Brasil e Irã inclui diversas áreas - como energia (hidroeletricidade e energias renováveis), ciência e tecnologia, capacitação industrial, temas sociais, educação, esportes e cultura. Pode-se apontar um âmbito prioritário de cooperação bilateral?
- 8) A Declaração de Teerã (2010) foi um marco do esforço de maior envolvimento em questões políticas de vulto internacional tradicionalmente restritas às grandes potências. Pode-se dizer que esse ímpeto foi perdido na política externa brasileira para o Oriente Médio ou ele se mantém por outros meios?
- 9) Como vem sendo conduzida a política para o Irã no governo Dilma Rousseff? A questão da mudança do voto brasileiro no CDH no início do primeiro mandato da presidente impactou as relações?
- 10) A Diretora do Departamento de Ásia Central, Maria Clara Duclos Carisio, recentemente mencionou que, além da visita do chanceler Mauro Vieira ao Irã, uma série de visitas de alto nível deve ocorrer ao longo dos próximos meses entre os dois países, assim como a organização de reunião de consultas políticas (que não ocorre desde 2011) e a retomada da comissão mista de assuntos econômicos (inativa desde os anos 1990). O senhor vê de forma

positiva a continuidade das relações após a assinatura do *Joint Comprehensive Plan of Action* pelo Irã e o P5+1?

**APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ENVIADO À DIVISÃO DO ORIENTE MÉDIO I
DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES**

- 1) Pode-se falar em uma política externa brasileira para o Oriente Médio como um todo?
- 2) Como o fato de países essenciais à região - como Irã, Turquia e Egito - estarem em departamentos diferentes do de Oriente Médio na estrutura do MRE afeta a articulação de uma política para a região?
- 3) Quais fatores domésticos e sistêmicos julga-se que foram mais determinantes para possibilitar uma aproximação do Oriente Médio a partir dos anos 2000?
- 4) Como a política de aproximação com os países da região se relaciona com a estratégia de projeção internacional brasileira de forma mais ampla? Ela faz parte de estratégia consciente de diversificação de parcerias?
- 5) Há uma articulação do MRE com a APEX e entes como a Câmara de Comércio Árabe-Brasileira? Como se dá essa interação na prática?
- 6) Para além de ganhos comerciais, pode-se dizer que a política externa para o Oriente Médio possibilitou que o Brasil ganhasse credibilidade como um interlocutor na região?
- 7) De que forma e com que intensidade a Primavera Árabe afetou a aproximação brasileira em relação à região?
- 8) Alguns analistas falam em uma perda de ímpeto das cúpulas ASPA em função da Primavera Árabe e do perfil mais baixo da presidente Dilma Rousseff em relação ao de seu antecessor. Há continuidade dos compromissos assumidos nas cúpulas ASPA?
- 9) Alguns autores já falam em uma “diplomacia vice-presidencial” para a região. Como o MRE percebe as visitas do vice-presidente Michel Temer à região?
- 10) Como foi recebida a posição brasileira de reconhecimento do Estado Palestino em 2010 pelos países da região?
- 11) Como é vista a liderança brasileira do componente naval da UNIFIL na região?
- 12) Como é vista a postura brasileira de recepção de refugiados sírios, inclusive instituindo o visto humanitário para cidadãos sírios que chegam ao Brasil, na região?