



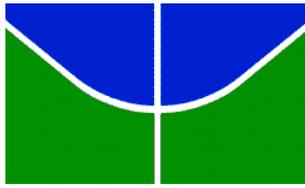
Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**A BUSCA PELO DESTINO MANIFESTO BRASILEIRO
E O ENVOLVIMENTO COM A QUESTÃO NUCLEAR
DO IRÃ**

Luís Victor da Silva Costa

Brasília – DF
Maio/2022



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

A BUSCA PELO DESTINO MANIFESTO BRASILEIRO E O ENVOLVIMENTO COM A QUESTÃO NUCLEAR DO IRÃ

Luís Victor da Silva Costa

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Alcides Costa Vaz.

Brasília – DF

Luís Victor da Silva Costa

A BUSCA PELO DESTINO MANIFESTO BRASILEIRO E O ENVOLVIMENTO COM A QUESTÃO NUCLEAR DO IRÃ

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Alcides Costa Vaz.

Aprovado em 12 de maio de 2022.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Prof. Dra. Erika Laurinda Amusquivar

Prof. Dr. Luiz Daniel Jatobá França

AGRADECIMENTOS

Classifiquei as pessoas que me ajudaram nesse trabalho em dois tipos: as que me deram o suporte emocional necessário para que eu tivesse condições de chegar ao fim; e aquelas que me forneceram suporte acadêmico para que ele fosse realizado.

Do primeiro grupo, agradeço especialmente à minha mãe, Dora Alves e à minha companheira, Ana Letícia, que me deram apoio nos momentos de cansaço. Do segundo, sou grato ao Tiago Nogara, que além de ter me introduzido ao tema do qual esta pesquisa trata, forneceu nos últimos 2 anos, apoio e bibliografias essenciais à minha formação. Também agradeço ao professor Alcides Costa Vaz, que aceitou prontamente me orientar e acompanhou todo o andamento do trabalho, dando contribuições sempre enriquecedoras.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os fatores que levaram o Brasil a se envolver com a questão nuclear do Irã, bem como os motivos da iniciativa ter fracassado. O argumento apresentado defende que a busca por maior protagonismo no cenário internacional aliado a convergência de interesses entre a política externa do Brasil e do Irã, junto com a interpretação brasileira equivocada da posição adotada pelos EUA levaram o país a agir. Apesar do erro na estratégia conduzida pelo Itamaraty, conclui-se também, que conter a atuação do país à esfera regional configuraria uma contradição para o modelo de inserção internacional construído a partir dos anos 1990 e expandido por Lula.

Palavras Chave: Política externa; inserção internacional; programa nuclear; Brasil; Irã.

ABSTRACT

This study aims to analyze the factors that led Brazil to get involved with the Iran nuclear issue, as well as the reasons why the initiative failed. The presented argument defends that the search for greater protagonism in the international scenario allied with the convergence of interests between the foreign policy of Brazil and Iran, together with the mistaken Brazilian interpretation of the position adopted by the US, led the country to act. Although the error in the strategy carried out by Itamaraty, it is also concluded that containing the country's performance at the regional level would constitute a contradiction for the model of international insertion built in the 1990s and expanded by Lula.

Keywords: Foreign policy; international insertion; nuclear program; Brazil; Iran.

SIGLAS

ABACC Nucleares	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
APK	<i>Adalet ve Kalkınma Partisi</i>
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CF/88	Constituição da república federativa do Brasil de 1988
CIA	Central Intelligence Agency
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CPA	Comissão de Política Aduaneira
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTBT	Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty
CUT	Central Única dos Trabalhadores
E3	Alemanha, França e Reino Unido
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional

FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
GAAT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
INB	Indústrias Nucleares do Brasil
IPEN	Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares
ISIS	Institute for Science and International Security
LEU	low-enriched uranium
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MI-6	Military Intelligence, Section 6
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento Sem Terra
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAQ	Organização para a Proibição de Armas Químicas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P5+1	Alemanha, China, Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia.
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal

PIB	Produto Interno Bruto
PPD	Programa do Partido Democrata
PROSUB	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
PROSUL	Foro para o Progresso da América do Sul
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SACU	União Aduaneira da África Austral
TNP	Tratado de não proliferação Nuclear
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O SURGIMENTO DO PARADIGMA NEOLIBERAL	13
3	O GOVERNO CARDOSO	18
3.1	Multilateralismo e autonomia pela integração	19
3.2	Relações Bilaterais	21
3.3	Relacionamento com os EUA: a ALCA e o TNP	22
3.4	A integração regional e o MERCOSUL	25
3.5	Resultados	28
4	O GOVERNO LULA	30
4.1	Estado normal e Estado logístico	31
4.2	A condução externa de Lula	35
4.3	A integração regional	37
4.4	Multilateralismo e cooperação Sul-Sul	39
4.5	O relacionamento com os EUA, a ALCA e o acordo de salvaguardas	44
5	O IRÃ, DE ALIADO À AMEAÇA	49
5.1	O programa nuclear iraniano e as sanções	53
6	A ATUAÇÃO DO BRASIL NA QUESTÃO NUCLEAR DO IRÃ	61
7	CONCLUSÃO	74
	REFERÊNCIAS	76

1 INTRODUÇÃO

No século XVIII, D. Luís da Cunha¹ expôs em uma carta a Marco Antônio de Azevedo Coutinho², a ideia de que D. João V tinha plenas condições de povoar o Brasil e se tornar imperador do Ocidente. Potencialidades que só foram percebidas pelo rei D. João VI, durante a transferência do Estado português à América, forçada pela ofensiva de Napoleão em 1808. Na carta de D. Luís da Cunha, está exposto o desejo de restauração do império lusitano a partir do continente americano, com todas as suas riquezas e possibilidades. E como desmembramento de Portugal, o Estado brasileiro nasce herdeiro do sonho de grandeza que a antiga metrópole não fora capaz de cumprir. A preservação da unidade territorial durante o processo de independência gerou um sentimento de superioridade em relação à América espanhola e alimentou nas elites brasileiras, a ideia de que o novo império estava destinado a ser uma potência (BANDEIRA, 2014).

O desejo de potência, carregado pela figura de José Maria Paranhos Júnior, acompanhou a passagem para a República e tentou se livrar de uma outra herança portuguesa, a condição de dependência da Grã-Bretanha. O Barão do Rio Branco expandiu e consolidou as fronteiras, inaugurou a aproximação com os EUA, reclamando a América do Sul como zona de influência brasileira e se tornou herói nacional (FAUTO, 2008).

Enfraquecido após a morte de Paranhos, o sonho renasce com a política externa para o desenvolvimento conduzida pós-revolução de 1930 e alimentada pelos governos populistas na década de 1950 (VISENTINI, 2013). A estratégia de barganha de Vargas, a Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart, a Operação Pan-americana de JK, o Pragmatismo responsável de Geisel, são expressões de uma condução externa voltada para se desenvolver, foram as estradas que levariam o país ao encontro de seu destino.

Os pontos fora da curva, que se mostraram obstáculos no caminho, não foram capazes de afastar o país do sonho do Brasil grande durante todo o século XX. Os métodos, no entanto, mudaram. E o século XXI, se iniciou com a promessa de reorganização na ordem mundial.

¹ Diplomata português que serviu o rei D. João V.

² Político português, ocupou o cargo de secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra entre 1747 e 1750, durante o reinado de D. João V.

O fim do regime militar veio acompanhado de alto endividamento externo e crise inflacionária, que inviabilizou a sobrevivência do nacional-desenvolvimentismo. O processo de abertura econômica introduziu o paradigma neoliberal no país, que exigiu uma mudança do modelo de inserção internacional vigente. A adaptação à globalização foi conduzida por Fernando Henrique Cardoso, que abandonou o modelo de autonomia pela distância para integrar o Brasil ao sistema e às estruturas de poder internacionais, consolidar seu papel de liderança regional para reivindicar, ainda que de forma cautelosa, o símbolo máximo de status, seu lugar junto às grandes potências no Conselho de Segurança da ONU.

Missão continuada e intensificada por Lula, que levou pela primeira vez, o país ao centro da política mundial e reclamou como nunca o lugar do Brasil entre os grandes. A estratégia universalista adotada por Luiz Inácio, consolidou a liderança brasileira na América do Sul, ampliou o processo de integração na região, formou coalizões com o Terceiro Mundo, que provocaram abalos e reformas nos sistemas de governança global e alimentou em muitos brasileiros, o sentimento de que a virada do século veio com a possibilidade real do país finalmente alcançar seu destino.

Faltando um ano para o fim do governo, no entanto, mesmo com inúmeras vitórias acumuladas e tendo se tornado a 8ª economia do mundo, o Brasil não havia feito a passagem de potência média para grande e a reforma no CSNU não foi feita.³ O governo, resolveu então, investir esforços numa última grande jogada, na qual acreditava que se obtivesse sucesso, elevaria o status do país a um nível superior: mediar o conflito entre o Conselho de Segurança e o Irã, acerca do programa nuclear iraniano.

Esse era o tema de segurança internacional mais relevante no momento. Após várias rodadas de sanções impostas à Teerã, visando impedir o desenvolvimento de armamento nuclear pelos iranianos, o diálogo se encontrava travado e o clima entre as potências ocidentais e o governo de Ahmadinejad era de tensão, com Israel inclusive ameaçando atacar o Irã. Foi então, que a diplomacia brasileira interveio e conseguiu que a República Islâmica voltasse à mesa de negociações, com a ajuda da Turquia.

³ Brasil é a oitava maior economia mundial. Época Negócios, [s.d.]. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,ERT129660-16357,00.html#:~:text=O%20Brasil%20fechou%202009%20como,que%20n%C3%A3o%20ocupava%20desde%201998,>>. Acesso em: 25 abr. 2022

A iniciativa turco-brasileira resultou na assinatura da Declaração de Teerã, comemorada pelo governo brasileiro como uma vitória histórica. No entanto, o acordo foi rejeitado por Washington e pelo CSNU pouco tempo depois de anunciado ao mundo. E o grande sucesso brasileiro passou a ser repercutido como uma enorme derrota, demonstrando que o país ainda não havia alcançado as condições necessárias para assumir um lugar de protagonismo, em relativa igualdade com as grandes potências.

Este trabalho tem como objetivo analisar com maior profundidade os fatores que levaram o Brasil a se envolver com a questão nuclear do Irã, bem como os motivos da iniciativa ter fracassado.

A metodologia utilizada é a qualitativa, tendo sido priorizada uma revisão bibliográfica dos principais autores especialistas em política interna e externa brasileira, além de obras que tratam das relações internacionais dos EUA e Irã. Foi analisado o período que compreende desde a transição do regime militar para nova república até 2010, com foco na formação do novo modelo de inserção internacional do Brasil, gestado na Era Cardoso e amplamente desenvolvido por Lula.

O trabalho é composto por 5 partes. A primeira, é dedicada a explicar o surgimento do paradigma neoliberal e a formulação do novo modelo de inserção internacional pós regime militar. A segunda, conforma um resumo das principais características da condução externa brasileira sob Cardoso e a terceira, faz uma análise da gestão e política externa de Lula. A quarta parte, é trata da história recente do Irã e da origem das tensões entre o país, os EUA e o CSNU. Por fim, na quinta parte, dedica-se a entender e analisar com maior profundidade as razões e os episódios que envolveram a atuação brasileira na questão.

2 O SURGIMENTO DO PARADIGMA NEOLIBERAL

A década de 1980, se iniciou sob os reflexos da Revolução Iraniana e do segundo choque do petróleo. No Terceiro Mundo, o desgaste dos regimes de segurança nacional se evidenciava pela estagnação econômica e pelo altíssimo nível de endividamento externo. Passou-se então, a ver o surgimento de diversas revoluções e movimentos democratizantes. Enquanto isso, os Estados Unidos (que ocupava a posição de maior credor mundial) também começaram a enfrentar problemas financeiros por causa da competição armamentista com a União Soviética e passaram a ocupar, a partir de 1984, a posição de maior devedor mundial com um enorme déficit na balança de pagamentos e no saldo da corrente de comércio, principalmente com o Japão e a Europa. (VISENTINI, 2012; BANDEIRA, 2014).

Para reverter essa situação, era fundamental que o país do Norte reduzisse ou mesmo revertesse seu déficit comercial e, para tanto, fazia-se necessário aumentar suas exportações para países com maior potencial de absorção de tais exportações, como era o caso da América Latina. As nações da região, no entanto, sofriam com o descontrole da dívida externa e a impossibilidade de pagá-la, além da alta inflacionária gerada por constantes déficits orçamentários, fuga de capitais, gastos descontrolados e corrupção. Estes fatores reduziam drasticamente sua capacidade de importação (BANDEIRA, 2014). O Brasil, por exemplo, em 1983, possuía uma dívida externa acima dos US \$70 bilhões (19% do PIB)⁴ e uma inflação média de 131,13%.⁵

Querendo reverter a situação na região, o governo estadunidense apresentou o Plano Brady em 1989, que tinha como objetivo reduzir o nível de endividamento dos países em desenvolvimento, estendendo os prazos para os pagamentos, reduzindo os juros e introduzindo a substituição de taxas de juros flutuantes por taxas fixas. Como condição para obter os benefícios, as nações devedoras deveriam realizar reformas estruturais introduzindo medidas

⁴ GARCIA, E. V. Cronologia das relações internacionais do Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2018.

⁵ Inflação no Brasil em 1983. inflation.eu, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.inflation.eu/pt/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil-1983.aspx>>. Acesso em: 23 abr. 2022

de austeridade fiscal para conter a inflação e reduzir o papel empreendedor e condutor do Estado na economia.

Nesse mesmo ano, uma conferência realizada em Washington, com o objetivo de debater políticas macroeconômicas para países da América Latina, que contou com a presença de economistas do Brasil, Argentina, Venezuela, Chile, México, Colômbia, Peru e Bolívia, acabou resultando num documento que sugeria dez medidas de reforma econômica que os países com alto endividamento externo deveriam tomar para atingir a estabilização econômica. A Administração dos EUA e as instituições financeiras como o Federal Reserve Board, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional enxergaram positivamente as medidas sugeridas e o plano proposto acabou ficando conhecido como Consenso de Washington (BANDEIRA, 2014).

Em 1974, o Governo Geisel havia lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento buscando encerrar o processo de substituição de importações pelo caminho da autonomia dos insumos básicos e da indústria de bens de capital, concedendo à iniciativa privada alto volume de empréstimos através do programa de incentivos do BNDE. De acordo com Boris Fausto (2008), o dinheiro recebido através dos empréstimos realizados foi mal utilizado em projetos dispendiosos e mal administrados, de retorno duvidoso. A contenção da inflação foi sendo feita artificialmente, com bens produzidos pelas estatais com preços abaixo de custo, o que aumentava o déficit, além da realização de novos empréstimos. A dívida interna pesou e o orçamento ficou comprometido.

Já no Governo Figueiredo, o segundo choque do petróleo, o aumento das taxas de juros internacionais, e a queda de investimento externo levou o país à recessão pela primeira vez desde 1947. Entre o primeiro trimestre de 1981 e o primeiro trimestre de 1983, o PIB brasileiro teve uma queda acumulada de 8,5%,⁶ levando o país à estagflação e desemprego.

O Brasil, então, recorreu ao FMI, aceitando sua cartilha ortodoxa de combate ao déficit público, e concluiu um acordo no valor de US \$5,7 bilhões. A partir de 1984, a situação econômica do país começou a se estabilizar (GARCIA, 2018).

⁶ BORÇA JR, G.; BARBOZA, R. M.; FURTADO, M. A recuperação do PIB brasileiro em recessões: uma visão comparativa. Blog do IBRE - Instituto Brasileiro de Economia, 2019. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/recuperacao-do-pib-brasileiro-em-recessoes-uma-visao-comparativa>>. Acesso em: 23 abr. 2022

Em 1986, quando o Plano Cruzado foi lançado, a condição financeira estava menos grave e havia acúmulo de reservas em dólar que permitiram negociações com os credores externos. No entanto, a dívida externa permanecia em níveis elevados, e pouco tempo depois da eleição da Constituinte, a correção de tarifas represadas fez a inflação explodir e chegar a 235,5% (FAUSTO, 2008).

Ao longo da década, foi crescendo no empresariado brasileiro, a ideia de que a volta do crescimento e a redução de tensões não poderia ser suprida pelo modelo vigente e dependia de concessões às medidas liberais, além de maior aproximação entre a elite e o capital estrangeiro. Passa-se então, a combater o intervencionismo e clamar por desregulamentação (SALLUM JR., 2000).

Apesar da crise, o paradigma desenvolvimentista resistia na mentalidade política brasileira, mas a partir de 1987, houve uma ruptura entre os setores industriais, que se beneficiavam do protecionismo, e os tomadores de decisão, uma vez que o processo de liberalização foi sendo cada vez mais percebido como instrumento de combate à inflação. A abertura inicia-se então, no governo Sarney, com a revisão da política tarifária pela Comissão de Política aduaneira (CPA) em 1988 (COSTA FILHO, 1995).

A visão predominante passara a ser a de que o desenvolvimentismo era causa do endividamento e da estagnação econômica. Collor assumiu o governo em 1989, pregando os ideais e medidas de estabilização financeira sugeridas pelo programa do Consenso de Washington, de desregulamentação, privatização e liberalização do comércio, prometendo modernizar o Brasil e inseri-lo na nova ordem mundial que surgia com o desmonte da União Soviética.

Mello se afastou do multilateralismo herdado do regime militar, abandonou o desenvolvimentismo (ainda que não sem resistência de setores nacionalistas internos) e priorizou o alinhamento com os Estados Unidos, centrando-se no continente americano (VISENTINI, 2013).

O Estado desistiu de construir e manter uma estrutura industrial nacional. Pois esperava que os ramos industriais que conseguissem sobreviver e competir no mercado internacional, se adaptariam para tornar-se “parte especializada de um sistema industrial transnacional” (SALLUM JR., 2000, p.6).

A aspiração de se tornar uma grande potência, porém, não foi abandonada e o Brasil manteve o desejo de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. No entanto, a dívida externa e o descontrole da inflação, além da imagem negativa que o país acumulara na comunidade internacional, se tornaram desafios a superar. Collor acabou abrindo mão de buscar maior autonomia acomodando o Brasil às normas impostas pelos EUA a fim de renegociar a dívida externa e obter maior credibilidade no exterior (BANDEIRA, 2014).

Cedendo às pressões dos EUA, o governo brasileiro abriu unilateralmente o mercado interno através da redução de tarifas, que caíram de 31,6% em 1989 para 12,3% em 1993. As concessões não vieram acompanhadas de compensações e resultaram na entrada em grande volume de importações que competiam com a produção nacional. Além disso, privatizou várias estatais, que eram vendidas, geralmente, para grupos estrangeiros. (VISENTINI, 2013).

Com o afastamento de Fernando Collor, por denúncias que o ligavam a um esquema bilionário de corrupção, o vice Itamar Franco assumiu em 1992, nomeando o então senador Fernando Henrique Cardoso, como ministro das Relações Exteriores.

Itamar não via com entusiasmo as medidas neoliberais, pois considerava necessária a participação do Estado na economia de um país em desenvolvimento. Durante seu governo, as privatizações foram drasticamente reduzidas, no entanto, não foram revertidas as reformas iniciadas por Collor e nem alteradas as diretrizes de sua política externa.

O reformismo liberal já estava muito avançado na mentalidade das forças políticas partidárias que sustentavam o governo (SALLUM JR., 2000). Além disso, o Plano Real partia da ideia de que a inflação era causada, principalmente, pelo alto endividamento público, que exigia constante emissão de moeda. Seria necessário, portanto, reduzir o Estado por meio de privatizações e outras medidas de austeridade. Isso, junto com compromissos assumidos por governos anteriores com credores internacionais, além dos acordos firmados na Rodada Uruguai do GATT, levaram Itamar a dar prosseguimento às reformas iniciadas por Collor (BANDEIRA, 2014).

Fernando Henrique reorganizou o Itamaraty para um novo projeto de inserção internacional pela via democrática e não abandonou a busca por autonomia, ainda que tenha buscado renovar os canais de diálogo bilateral entre Brasil e EUA. A política externa do governo Itamar visou recuperar a imagem do Brasil no mundo com foros de integração regional e de multilateralismo. Lançou a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e a Zona de

Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1993. E defendeu o multilateralismo para lutar contra o protecionismo das grandes potências (VISENTINI, 2013; BANDEIRA, 2014).

Em 1993, FHC foi transferido para o Ministério da Fazenda e Celso Amorim assumiu o Itamaraty. Como chefe da pasta da Economia, Fernando Henrique liderou a elaboração e implementação do Plano Real, cujo sucesso garantiu a estabilização econômica depois de décadas de crise inflacionária e o levou diretamente à Presidência da República. O governo brasileiro havia concluído as negociações de remodelação da dívida externa, de acordo com o Plano Brady, o que garantiu alívio parcial e possibilitou o lançamento da nova moeda e o controle da inflação, mas segundo Moniz Bandeira (2014), não solucionou o problema da dívida e acabou levando o país a se subordinar cada vez mais ao FMI e ao Banco Mundial.

O paradigma desenvolvimentista, esboçado na gestão de Rio Branco e melhor desenvolvido a partir dos anos 1930, teve dificuldade de se manter após a redemocratização. Entre o final dos anos 1980 e o começo dos anos 1990, a condução externa do Brasil passou por um período de indefinição, acentuada pela instabilidade política, que provocou a troca de ministros por cinco vezes no Itamaraty entre 1990 e 1995. A partir de 1995, Amado Cervo (2011) identifica um processo de coesão que vai se dando à ação externa iniciada com o mandato de Fernando Henrique e com a condução de Luiz Felipe Lampreia como chanceler.

O projeto autonomista sobreviveu à queda do nacional-desenvolvimentismo, e nos anos 1980 e 1990, foi reinterpretado e direcionado para conduzir a inserção do país na nova ordem global através do viés neoliberal. (SPEKTOR, 2014). Com Luiz Felipe Lampreia conduzindo o Itamaraty, a gestão de Fernando Henrique deu um novo significado ao conceito de autonomia, abandonou a “autonomia pela distância” do período da Guerra Fria e lançou a “autonomia pela integração”, manifestando um desejo do país de participar mais ativamente dos foros multilaterais e de construir uma relação mais amigável com seus vizinhos e com a comunidade internacional (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003).

3 O GOVERNO CARDOSO

A estabilização econômica e a abertura comercial possibilitaram a modernização do parque industrial e o aumento da produtividade. Além disso, o crescimento do volume das exportações contribuiu para a formação de um saldo positivo na balança comercial e o acúmulo de reservas. O Brasil havia se tornado mais rico e organizado que a Rússia e passou a gozar de maior credibilidade externa e aprovação dos EUA. Sua importância no cenário internacional havia mudado (ANDERSON, 2020).

O objetivo central do governo FHC era manter a estabilização monetária e superar o desenvolvimentismo da Era Vargas, levando em frente “um conjunto de projetos destinados a reformar parte da Constituição de 1988 e alterar leis infraconstitucionais que materializavam institucionalmente o remanescente do varguismo” (SALLUM JR., 2000, p. 19).

Pedro Malan foi escolhido para o Ministério da Fazenda. Ele era um homem que contava com a confiança dos Estados Unidos e possuía intimidade com os caixeiros do FMI a ponto de garantir ao país, tratamento especial na concessão de empréstimos e vantagens junto ao Tesouro estadunidense (ANDERSON, 2020).

Fernando Henrique manteve o câmbio sobrevalorizado, deu continuidade às privatizações e ao processo de abertura, apostou no aumento das importações para evitar a alta da inflação e na atração de investimento externo para modernizar a infraestrutura e a indústria. Ao final do mandato, cerca de 150 bilhões de dólares em investimento estrangeiro haviam entrado no país, em grande parte devido à compra das empresas nacionais pelas multinacionais estrangeiras (ANDERSON, 2020).

De acordo com André Luiz Reis (2008), Cardoso aprofundou o neoliberalismo na política externa brasileira, no entanto, a abertura econômica não foi feita sem resistência. O autor afirma que a penetração do neoliberalismo não foi integral e já no governo de Itamar Franco, sofreu readequação no discurso após a resistência dos setores industriais à abertura radical feita por Collor. Além disso, resultados negativos da atuação externa foram ganhando maiores dimensões a partir de 1999, e contribuíram para uma revisão do paradigma neoliberal, principalmente com o fortalecimento da tese de globalização assimétrica.

A diplomacia presidencial foi marcante na atuação diplomática do Brasil na gestão de FHC, que concentrou a condução externa em sua figura e fez ao todo 96 viagens internacionais para 44 países (ANDERSON, 2020).

Essa estratégia foi muito elogiada pelo Chanceler Lampreia, mas também foi alvo de diversas críticas na sociedade civil. Tanto pela concentração de poder na figura do presidente e diminuição do papel histórico do Itamaraty quanto por, segundo os críticos, estas viagens não terem apresentado ganho real para o país. Entre os próprios diplomatas, se admitia que, muitas vezes, havia falta de organização e de substância em relação ao propósito das reuniões internacionais (ARL, 2008).

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) constituía o foco de resistência nacional desenvolvimentista que Fernando Henrique desejava esvaziar e que conhecia bem da sua época de Chanceler no governo Itamar (VISENTINI, 2013). Algumas funções relacionadas à atuação internacional foram sendo passadas a outros ministérios como os da Economia, Agricultura, Trabalho, Desenvolvimento, etc. Algo que, segundo André Luiz Reis (2008), não significou propriamente a diminuição do papel do Itamaraty, mas sim um maior compartilhamento de funções.

A política externa de Cardoso teve como prioridade avançar com o processo de integração regional dando ênfase ao MERCOSUL (MERCOSUL); ampliar o número de parceiros comerciais do Brasil por meio das relações bilaterais; e participar mais ativamente das organizações multilaterais, principalmente a OMC.

A nova matriz de política externa alterou a estratégia de inserção internacional do país, que buscou maior aproximação com os países ricos e tentou construir a imagem do Brasil como uma potência internacional, que almejava principalmente, ter um lugar garantido no Conselho de Segurança da ONU. Esse esforço por ocupar uma posição de importância que o país há anos se pensa merecedor, também era uma forma de suprir o aumento da vulnerabilidade que a abertura econômica proporcionou (VIZENTINI, 2005).

3.1 Multilateralismo e autonomia pela integração

Para o ministro Lampreia, era fundamental que o país estivesse em convergência com o processo de abertura incentivada pela globalização para evitar seu isolamento. Justificava-se, assim, que o Brasil aderisse completamente aos regimes internacionais ao invés de insistir no modelo de autonomia pela distância. O que para Fernando Henrique não significava estar em

posição de subordinação. Pelo contrário, adaptar-se às mudanças do sistema internacional e atuar conforme as regras estabelecidas, para o presidente, traria vantagens táticas.

No âmbito multilateral, o Brasil acabou aceitando, em geral, o conjunto de regras internacionais, ao invés de manter uma postura de confrontação. E optou por ter participação mais ativa nas organizações e fóruns internacionais para influir diretamente na criação das normas e por acreditar que esse seria o cenário mais vantajoso para um país que não tinha condições de sair vitorioso em confrontos diretos com as grandes potências, mas que poderia contribuir na formação de ordenamentos mais justos à que os próprios países ricos estariam submetidos. Dessa forma, ao reformular o paradigma de política externa brasileira, a gestão Cardoso constrói as bases do modelo de “autonomia pela integração”. (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003).

Em uma entrevista ao jornal Folha de São Paulo⁷, em 1994, Fernando Henrique deixou claro que os interesses do Brasil poderiam conflitar com os dos EUA em alguns momentos, mas que era hora de deixar de lado disputas antigas, decorrentes da visão terceiro mundista dos governos militares, quando predominava a visão de Norte contra Sul. O Brasil deveria se adaptar à nova ordem global e disputar dentro das regras, num conflito que agora se trava de Norte contra “QuaseNorte”.

Tenta-se projetar o país como potência média, pleiteando uma vaga no Conselho de Segurança da ONU e buscando se mostrar como um grande mercado atrativo para investimento externo que se diferencia das demais nações subdesenvolvidas.

As negociações multilaterais foram definidas como prioritárias em relação às bilaterais por se entender que ofereciam mais chances de êxito. E as principais arenas de atuação foram a OMC, ALCA e MERCOSUL-União Europeia. A OMC se apresentava como uma plataforma mais justa no âmbito de solução de controvérsias comerciais e garantiu algumas vitórias brasileiras, principalmente sobre os EUA e o Canadá. As negociações para o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e União Europeia constituía uma importante ferramenta de redução de dependência em relação aos Estados Unidos, no entanto acabaram avançando pouco devido a resistências dos países europeus em abrirem de forma recíproca seus mercados, principalmente no setor agrícola (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003).

⁷ SOUZA, J. O Itamaraty abre as portas. Jornal Folha de São Paulo, p. 68–69, 18 dez. 1994.

3.2 Relações Bilaterais

Os países desenvolvidos foram priorizados na construção das parcerias bilaterais em detrimento dos países subdesenvolvidos. Apesar disso, manteve-se o universalismo como estratégia de diversificação de parcerias a fim de reduzir a dependência em relação às grandes potências e obter maior possibilidade de manobra nas negociações (SENNES apud ARL, 2008). Foi aprofundado o relacionamento com Índia, China, Rússia, com a Comunidade de países de Língua Portuguesa (CPLP), México, Cuba, além de países europeus como Portugal e Espanha.

Os espanhóis, em 2000, passaram a ser os maiores investidores estrangeiros no Brasil, com 32% do total de investimento estrangeiro direto no país.⁸ Grande parte desse investimento foi realizado no setor de telecomunicações, elétrico e financeiro, através das concessões e privatizações realizadas pelo governo.

Com os chineses, foram firmados, em 1993, acordos de cooperação bilateral no desenvolvimento de tecnologias aeroespaciais. E Washington solicitou que o Brasil mediasse um conflito com a China quando um avião dos EUA invadiu o espaço aéreo chinês (VISENTINI, 2013).

Com a Rússia e a Índia, apesar da expansão das relações, os ganhos não foram significativos. Com o primeiro país, houve crescimento no intercâmbio comercial, e com o segundo, os esforços não resultaram em ganhos concretos (SARAIVA, 2007).

A aproximação com os países da CPLP garantiu maior proximidade com nações africanas falantes de Língua Portuguesa, ainda que não estivessem em primeiro plano. Em 1996, Cardoso visitou a África do Sul e iniciou negociações comerciais entre o país e o MERCOSUL. Portugal, semelhante à Espanha, tornou-se um importante investidor externo, adquirindo empresas estatais brasileiras. O fluxo de investimento português no Brasil subiu de US\$ 202 milhões em 1995, para US\$ 2,5 bilhões em 2000.⁹

A Alemanha, que ocupava a posição de segundo parceiro histórico do Brasil, nos anos 1990, tomou um sentido contrário e praticamente zerou o investimento no país. Também se

⁸ Investimento estrangeiro direto Tabelas - Censo 1995 e ingressos 1996 a 2000. [s.d.]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/Investimento_estrangeiro_direto_tabela9>. Acesso em: 23 abr. 2022

⁹ *Íbid.*

reduziu drasticamente o volume de comércio e não houve interesse alemão em participar dos processos de privatização no Brasil. O Japão, acabou direcionando seus investimentos quase que totalmente a outros países asiáticos com mão de obra mais barata (CERVO e BUENO, 2011).

3.3 Relacionamento com os EUA: a ALCA e o TNP

A busca por diversificação de parcerias não diminuiu a importância do relacionamento com os Estados Unidos. Pelo contrário, o Brasil reconhecia explicitamente a necessidade de manter boas relações com esse país, para que fosse possível garantir seu papel de liderança regional na América do Sul (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003). No entanto, apesar do esforço de Fernando Henrique em manter um bom relacionamento com os EUA, as concessões que vinham sendo feitas pelo lado brasileiro desde o governo Collor, não eram recíprocas.

Desde o começo da década, já vinha se desenhando uma redução da importância do Brasil nas importações estadunidenses, o que resultou em anos sequenciais de déficit na balança comercial brasileira com o país. Em 1997, o saldo da corrente de comércio já era negativo para o Brasil em U\$ 4,4 bilhões e o déficit seguiu até 2000, quando houve uma reversão, gerando um superávit de U\$ 254 milhões.¹⁰

Enquanto obtiveram resultados comerciais negativos com a Europa e Ásia, os Estados Unidos acumulavam superávits comerciais com a América Latina. E Clinton, presidente de uma nação com uma dívida externa que em 1995, chegou a quase U\$ 1 trilhão de dólares, resolveu resgatar a antiga ideia do presidente Grover Cleveland, de criar uma zona de livre comércio em todo o continente americano (BANDEIRA, 2014).

Clinton lançou a ideia da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 1994, durante a Cúpula das Américas em Miami. Proposta, que desde o fim do Governo Itamar, o Brasil procurou protelar, pois enxergava que nos moldes como foi gerada, essa zona aduaneira perpetuava um desequilíbrio entre as nações latino-americanas e os EUA, pendendo

¹⁰ Dados obtidos através do portal Comexstat/MDIC. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>. Acesso em: 23 abr. 2022

favoravelmente ao país do Norte e oferecendo risco ao setor industrial brasileiro e ao desenvolvimento nacional (VISENTINI, 2013).

O interesse brasileiro era consolidar o MERCOSUL para garantir seu papel de liderança regional e o sucesso do seu projeto de inserção internacional, algo que os Estados Unidos poderiam tentar atrapalhar caso o Brasil rejeitasse a proposta da ALCA abertamente. Além disso, grande parte dos países da América Latina, demonstraram interesse pela criação da zona aduaneira, principalmente a Argentina (BANDEIRA, 2014).

O Brasil então, sem condições de inviabilizar o projeto estadunidense, decidiu adiar ao máximo as negociações e somente aderir à ALCA em um acordo conjunto com o MERCOSUL, no formato 4 + 1, ou seja, não mais entre países, mas entre blocos.

As negociações da ALCA acabaram sendo fonte dos maiores embates entre EUA e Brasil, justamente por suas visões estratégicas distintas para a região. Além disso, reivindicações brasileiras na OMC, que pediam reciprocidade por parte dos EUA em relação às concessões e abertura comercial realizadas pelo país, levaram o governo estadunidense a enxergar o Brasil como um incômodo, apesar da amizade existente entre Clinton e Cardoso. A posição brasileira mostrava que o alinhamento com as políticas de Washington não era incondicional (PECEQUILO, 2013).

A crise econômica no México em 1994, e a forte oposição dos sindicatos ao NAFTA geraram resistência a acordos de livre comércio nos EUA. Clinton necessitava que o Congresso aprovasse um *fast track* para que o Executivo pudesse negociar acordos comerciais que não seriam revistos pelo Legislativo. Só assim, poderia superar a resistência dos países latino-americanos que temiam realizar acordos possíveis de serem alterados posteriormente pelos congressistas estadunidenses (BANDEIRA, 2014). Como Clinton não conseguiu a aprovação do fast track, as negociações da ALCA foram se arrastando até seu fim sem êxito em 2005.

Na tentativa de apaziguar as relações com os EUA sem ceder nas questões comerciais, Fernando Henrique Cardoso aderiu ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP).

As primeiras iniciativas brasileiras para adquirir tecnologia nuclear são da década de 1940. Foi nos anos 1970, no entanto, que o Brasil se convenceu a desenvolver tecnologia nuclear própria e fez um acordo de transferência de tecnologia com a Alemanha Ocidental. Essa atitude levou o país a ser visto com desconfiança e desgosto pelas nações que possuíam armas nucleares, principalmente porque o Brasil se recusava a assinar o TNP (SPEKTOR, 2016).

Sofrendo com denúncias de corrupção, tentativas de boicote dos EUA ao acordo brasileiro com a Alemanha e a frustração dos militares com esse mesmo acordo, a imagem do Programa Nuclear Brasileiro se enfraqueceu. Em 1979, foi então lançado secretamente, o Programa Nuclear Paralelo, patrocinado pela Marinha, Conselho Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e pelo Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN) com o objetivo de desenvolver a técnica de ultracentrifugação (KURAMOTO e APOLLONI, 2002) para produzir urânio pouco enriquecido (235U), também conhecido como LEU, que é a matéria prima para produção de combustível utilizado nas usinas de geração de energia elétrica. O resultado dessa medida veio à tona quando Sarney anunciou em 1987, que o país havia enfim dominado o ciclo de produção do LEU.

Fernando Collor de Mello encerrou o programa paralelo, nomeou civis para liderar a CNEN, renunciou formalmente ao direito do país de conduzir programas nucleares e acordou um programa de inspeções mútuas com a Argentina, que ficou sob o comando da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) em parceria com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

Apesar disso, Spektor (2016), afirma que Collor nunca levou a sério a possibilidade de o Brasil assinar o TNP, pois o considerava injusto e incompatível com os interesses nacionais.

O país era signatário do Tratado de Tlatelolco desde 1967, e a CF/88 proibiu o uso não pacífico de tecnologia nuclear. Além disso, a existência do acordo de salvaguardas com a Argentina, o fato do Brasil já ter conquistado considerável avanço no uso de tecnologia nuclear e a intensa oposição estadunidense à não aderência brasileira ao TNP somada ao bloqueio das potências ocidentais e do Japão às importações brasileiras de bens sensíveis como forma de pressão, levou Cardoso a ver a resistência à assinatura do Tratado como inútil, além de um obstáculo ao desenvolvimento tecnológico no país. Além disso, poderia prejudicar as pretensões brasileiras à um assento no Conselho de Segurança da ONU (BANDEIRA, 2014).

Apesar de assinar o TNP e ratificar a adesão do Brasil ao acordo para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT), de acordo com Matias Spektor, FHC “remained every bit as attached as his predecessors to the quest for technological autonomy, consistently defending the inherent right to safeguard indigenous industrial secrets”. Além disso, deu prosseguimento às discussões sobre o desenvolvimento do projeto de submarinos nucleares e retomou as obras de Angra 2, inaugurada em 2002 (SPEKTOR, 2016, p. 646).

Por fim, a adesão do Brasil ao TNP não amenizou as divergências com os EUA em relação à ALCA e não gerou resultados quanto ao apoio estadunidense à entrada brasileira no Conselho de Segurança da ONU.

3.4 A integração regional e o MERCOSUL

No âmbito regional, Cardoso priorizou substituir a América Latina pela América do Sul e projetar internacionalmente o Brasil como líder na região, para ao mesmo tempo elevar a importância do país ao nível de potência global. Esse enfoque já vinha sendo dado desde os anos 1980, impulsionado pela aproximação entre Brasil e Argentina e nos anos 1990, teve o MERCOSUL como núcleo, além de estratégia para garantir autonomia frente aos EUA (CERVO e BUENO, 2011).

O status da relação entre Brasil e Argentina foi alterado em 1979, com o acordo de Itaipu, durante os governos Geisel-Videla, quando os países passaram de rivais a parceiros. Essa aproximação foi motivada pela pressão feita por Reagan contra os regimes militares na América Latina, uma vez que com o fim da Guerra Fria, o perigo do comunismo havia sido eliminado e a manutenção dos regimes de segurança nacional se tornava muito dispendiosa para os EUA. Além disso, a crise da dívida criava um cenário de vulnerabilidade para as nações latino-americanas, forçando-as a se aproximarem como forma de proteção de seus mercados. Pesou também, o fato de o Brasil prestar solidariedade à Argentina durante a Guerra das Malvinas, enquanto os EUA apoiaram os britânicos (ALR, 2008).

Foi com a redemocratização, durante os governos Sarney-Alfonsín, que a parceria se aprofundou. O resultado é percebido a partir de 1985, com a Declaração de Iguazu, que criou a comissão de estudos para iniciar o processo de integração.

Em 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, determinando um prazo de dez anos para a criação de um mercado comum, que foi lançado já em 1991, com a participação do Uruguai e do Paraguai.

Apesar de a criação do MERCOSUL ter gerado retaliações por parte dos EUA, a formação do bloco era muito vantajosa para o Brasil, que via a oportunidade de fortalecer sua

posição de liderança regional, além de ampliar o mercado para escoamento de seus produtos (MARIANO, 2017). Configurava uma resposta regional em linha com a tendência mundial, como o NAFTA e a União Europeia, além de oferecer maior poder de barganha aos seus membros nas negociações internacionais.

O processo integracionista iniciado pelos governos Sarney e Alfonsín, no entanto, foi readaptado na gestão Collor à matriz neoliberal e substituído pelo enfoque no livre comércio entre os membros, como união aduaneira (VISENTINI, 2013).

De início, a formação do bloco garantiu surpreendentes resultados econômicos. O “comércio interzona, que correspondia a 8,5% do comércio total dos países membros em 1990, subiu para 18,45% do total, crescendo a uma taxa média de 28% ao ano” (BANDEIRA, 2014, p.750). No entanto, as importações dos países do bloco cresciam de forma muito superior ao volume de exportações, levando-os a acumularem um déficit comercial negativo já em 1994, que alcançou o total de US \$18 bilhões em 1997 (BANDEIRA, 2014).

Apesar dos sucessos alcançados, o bloco rapidamente entrou em crise, por diversos fatores como: diferentes visões de política externa entre os membros, falta de coordenação econômica conjunta, diferenças de capacidade produtiva, que levou os governos a tomarem medidas protetivas unilaterais gerando conflitos comerciais, incompatibilidade de política cambial e monetária entre Brasil e Argentina e falta de instituições que aprofundassem o processo de integração. (CERVO e BUENO, 2011). Além disso, pesou a situação de vulnerabilidade econômica causada pela fuga de capitais externos nos países emergentes após a crise financeira na asiática, no fim dos anos 1990.

Em 1995, foram iniciadas as negociações para o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia. Em 1996, Bolívia e Chile foram agregados como associados ao bloco e em 1998, foi assinado o protocolo de Ushuaia, que instalou a cláusula democrática entre os membros.

Em 2000, o governo brasileiro organizou a Cúpula de Brasília, e lançou na ocasião, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como uma forma de expandir o processo de integração pela infraestrutura, uma vez que a crise do MERCOSUL na segunda metade dos anos 1990, estava inviabilizando a expansão comercial. Essa iniciativa também foi uma modesta reação ao Plano Colômbia e à velocidade com que corriam as negociações da ALCA (VISENTINI, 2013).

Em 2002, durante a Cúpula Sul-Americana em Guayaquil, Cardoso discursou criticando o protecionismo dos países ricos e enfatizou a necessidade de maior integração entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina. Algo que só começaria a se manifestar concretamente, com a assinatura de um acordo de complementação econômica alguns meses depois e daria combustível à ideia de formação de uma área de livre comércio entre os dois blocos no futuro, em contraposição à ALCA (VISENTINI, 2013).

Em 1997, uma crise econômica derrubou as bolsas de valores do Sudeste Asiático e ameaçou o sistema financeiro internacional. Sofrendo de seus efeitos, a economia colapsou em 1998, junto com a queda da bolsa de Nova York, levando a um ataque especulativo no ano seguinte, que fez com que o Brasil perdesse mais de US \$6 bilhões (BANDEIRA, 2017). Toda essa crise ocorrida durante o processo eleitoral, quase ameaçou à reeleição de Fernando Henrique, que recorreu à desvalorização do real para poder equilibrar as contas e aumentou a taxa de juros para conter a alta da inflação (VISENTINI, 2013).

O cenário externo pouco favorável no qual o segundo mandato se iniciou, além da crise do MERCOSUL e a vulnerabilidade externa em que o país se encontrava, levou Cardoso a rever a estratégia de inserção internacional do país. E a adesão incondicional à globalização neoliberal foi substituída pela crítica à globalização assimétrica.

O governo reforçou o compromisso de estabilização econômica perante a comunidade internacional a fim de atrair, e não mais perder, investimento externo. E os países da América do Sul perceberam que aprofundar o processo de integração era fundamental para sua sobrevivência. Nesse contexto foi lançada a IIRSA (VISENTINI, 2013).

Em 2001, com a aposentadoria de Lampreia, Celso Lafer assumiu o Itamaraty, marcando uma gestão que priorizou a reafirmação do processo de integração regional e manteve oposição não formal à implementação da ALCA. Mas que foi fortemente criticada em alguns momentos de ser subserviente aos interesses dos EUA, como quando o governo brasileiro não dedicou maiores esforços para impedir o afastamento do Embaixador José Bustani da Direção-Geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), que estava encaminhando a adesão do Iraque à entidade. Algo que deixaria o país sujeito a inspeções e poderia atrapalhar o plano dos EUA de invadir a nação após o 11 de setembro (BANDEIRA, 2014, VISENTINI, 2013).

Em 1999, com o fracasso das negociações de paz e o aumento da crise entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), os EUA passaram a

temer maior avanço e vitória das FARC sobre áreas ricas em petróleo e bolaram um plano para invadir esperando a ajuda do Brasil, Bolívia, Peru e Argentina. A medida não obteve sucesso por forte oposição dos países da região, principalmente do Brasil, que não admitia intervenção militar em seu entorno regional e nem a instalação de tropas na fronteira amazônica, pois desconfiava dos interesses dos EUA (BANDEIRA, 2014).

A crise na Colômbia foi motivo de discórdia entre Brasil e Argentina, pois além de Menem tomar posição contrária à brasileira quanto ao plano de invasão do país, ofereceu tropas aos EUA e realizou um pedido formal de adesão da Argentina como membro permanente da OTAN. Algo que foi recebido pela diplomacia brasileira e pelo próprio Cardoso com desgosto.

3.5 Resultados

Quando Fernando Henrique Cardoso iniciou o mandato, em 1995, sua aprovação era de 39%. Durante a maior parte do primeiro mandato ela esteve estável em torno de 40%, caindo a partir de 1998, para 35%. Prestes a encerrar os 8 anos de governo a situação era outra, com o presidente sendo reprovado por 36% dos brasileiros e aprovado apenas por 26%. Ao contrário de Itamar Franco, que deixou a presidência com 41% de aprovação.¹¹

Os esforços de FHC para aprovar a PEC da reeleição ao invés de priorizar reformas de base desgastaram profundamente sua imagem. Além disso, a estagnação econômica e os efeitos da crise financeira de 1998, contribuíram para enfraquecer a satisfação com o governo. Entre 1990-1999, o PIB brasileiro cresceu, em média, apenas 1,7% ao ano (PINHEIRO, GIAMBIAGI e GOSTKORZEWICZ, 1999).

A abertura econômica contribuiu para a redução da inflação, mas provocou um efeito de deterioração nas contas do país, uma vez que incentivou o aumento das importações sem que as exportações pudessem acompanhar. Entre 1994-1998, as vendas para o exterior aumentaram 17% enquanto as compras cresceram 77% gerando enormes déficits comerciais. Nesse mesmo período, o percentual da dívida interna subiu de 17,6% do PIB para 31,7%. (PINHEIRO,

¹¹ FHC encerra mandato com reprovação maior do que aprovação. Datafolha, 15 dez. 2002. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2002/12/1222326-fhc-encerra-mandato-com-reprovacao-maior-do-que-aprovacao.shtml>>. Acesso em: 23 abr. 2022

GIAMBIAGI e GOSTKORZEWICZ, 1999). Além disso, a taxa de desemprego, que em 1994, era de 6,2%, chegou a 9,2% em 2002.¹²

O Brasil obteve algumas vitórias com a atuação nas organizações multilaterais como a OMC, no entanto, nem sempre a adesão às normas internacionais gerou adequação interna para que estas normas fossem utilizadas como promotoras do desenvolvimento e da industrialização do país (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003).

A incapacidade de Clinton em obter o fast track e a oposição brasileira (ainda que não oficialmente) à ALCA, contribuíram para atrapalhar o desenvolvimento da iniciativa estadunidense e deram tempo para que fosse possível a consolidação do MERCOSUL e assim, o Brasil garantisse sua posição de liderança regional, que se manteve pela superioridade econômica brasileira em relação aos vizinhos.

Durante o segundo mandato, o ceticismo de Cardoso em relação às grandes potências é notável, ainda que não tenha abandonado o alinhamento com os EUA. Ao elaborar a tese da globalização assimétrica, Fernando Henrique voltou-se para a América do Sul como forma de garantir maior autonomia, adotando uma postura mais realista que seria, de acordo com Amado Cervo (2011), adotada e melhor desenvolvida por Lula.

¹² IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, B.6 Taxa de desemprego. Datasus, 2004. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibd2004/b06uf.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2022

4 O GOVERNO LULA

Lula foi eleito em 2002, com o apoio de uma ampla base de sustentação formada pelos sindicatos, boa parte da classe média, empresários interessados no fortalecimento do mercado interno, da Igreja Católica e até mesmo das Forças Armadas (VISENTINI, 2013). Sua vitória foi possível devido ao descontentamento generalizado com o legado neoliberal e à mudança do discurso do candidato, que não mais correspondia ao radicalismo das eleições anteriores. Com a escolha do empresário José de Alencar como vice e a “Carta ao Povo Brasileiro” anunciando que se comprometeria com a estabilização econômica, Lula reduziu tanto o temor do mercado financeiro a seu respeito, como o da população mais pobre, que temia a radicalização por associá-la ao aumento da inflação e à redução da renda (SINGER, 2012).

Quando o mandato de Fernando Henrique Cardoso chegou ao fim, o déficit do governo era equivalente ao dobro da média da América Latina e os juros nominais estavam acima de 20% (ANDERSON, 2019).

Com o calote argentino, os investidores mundiais estavam em estado de alerta em relação ao Brasil e a especulação financeira causou intensa desvalorização do real. Em 2002, FHC retirou o montante de US\$ 10 bilhões junto ao FMI e negociou um acordo de assistência financeira no valor de US\$ 30 bilhões em créditos adicionais, dos quais poderiam ser sacados ainda naquele ano, US\$ 6 bilhões. A condição para receber o dinheiro, era que o país se comprometesse a manter um superávit no ano de 2003, em torno de 3,75% do PIB. Apesar de Lula ter prometido manter o acordo ainda durante a campanha, nos EUA, principalmente entre os republicanos, ele era visto como um esquerdista radical que se uniria a Cuba e Venezuela e que promoveria uma revolução no país (BANDEIRA, 2014).

Bush, querendo evitar conflito na América do Sul, convidou Lula à Washington no dia seguinte à sua eleição. Durante a viagem, o presidente brasileiro eleito se comprometeu a manter a responsabilidade fiscal, combater a inflação e a respeitar os acordos internacionais. Assim, acalmou o temor dos investidores e deixou uma imagem muito positiva no presidente estadunidense (BANDEIRA, 2014).

A política econômica do primeiro governo Lula não só deu continuidade ao modelo seguido por Cardoso, como o intensificou com a busca radical por um superávit primário acima do exigido pelo FMI. O objetivo era gerar credibilidade diante do mercado financeiro e assim, viabilizar a implementação das políticas sociais que seriam implementadas (LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011).

Impulsionado pelo aumento das exportações de commodities para a China, o PIB brasileiro, entre 2004 e 2006, cresceu em média 4% ao ano. A melhora econômica manteve a popularidade do governo, mesmo com o escândalo do Mensalão em pauta, que foi derrubando aos poucos as principais lideranças do Partido dos Trabalhadores, com exceção de Lula, como o ministro da Casa Civil, José Dirceu, e o ministro da Fazenda, Antônio Palocci (ANDERSON, 2019).

Políticas sociais como o Bolsa Família, Fome Zero, o aumento contínuo do salário mínimo junto com a expansão do acesso ao crédito provocaram uma histórica redução da pobreza, levando ao surgimento do “lulismo” como descrito por André Singer (2012).

O PT rejeitava o retorno ao nacional desenvolvimentismo, mas reconhecia a necessidade de o Estado voltar a ter um papel condutor na economia. O crescimento do PIB, ainda que existente, caminhava em ritmo lento. E nas eleições de 2006, discutiu-se bastante as limitações do modelo econômico vigente. Com a segunda vitória eleitoral, já tendo conquistado a confiança do mercado financeiro, o governo resolveu adotar políticas desenvolvimentistas e ampliar os programas de transferência de renda por entender que o acesso ao consumo alavancaria o crescimento (LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011).

4.1 Estado normal e Estado logístico

Cervo (2008) classifica a “Era Cardoso” (que inclui também os anos de Collor na presidência), caracterizada pela consolidação do neoliberalismo no Brasil, como movida pelo paradigma do *Estado normal*. Este, é um modelo estatal surgido nos grandes estados latino-americanos a partir da década de 1980, que se caracteriza pela aplicação prática das medidas de estabilização monetária propostas pelo Consenso de Washington, cujos os países adeptos, segundo o autor, se contentaram com a subserviência ao centro de comando capitalista. Relegaram ao Estado, o simples papel de agente estabilizador da economia e passaram para o setor privado a função de conduzir o desenvolvimento. Esse modelo teve a Argentina de Menem como sua principal representante.

Apesar de o governo Lula ter mantido a política de estabilidade monetária, o Estado assume um novo papel, que Amado Cervo (2008) denomina de *logístico*. Esse tipo de Estado apresenta semelhanças com modelos que Peter Evans e Ha-Joon Chang descreveram no começo do século, ao analisarem como o papel do governo no processo de industrialização das grandes potências foi fundamental para atingir o desenvolvimento econômico.

Chang (2004) afirma que a intervenção estatal é fundamental para garantir aos países emergentes, condições de chegar ao centro de poder. Argumento também defendido por Amsden (2009), que ao analisar o processo de industrialização tardia dos países denominados de “resto”, mostrou que o relativo sucesso obtido por estes se deu através da atuação do Estado com a criação de instituições, que fomentaram suas atividades manufatureiras internas de várias formas.

Peter Evans (2004) apresenta dois tipos de Estado: o *predador* e o *desenvolvimentista*. O primeiro, sem a presença de uma burocracia competente e imparcial, utiliza a estrutura estatal para interesse próprio e com isso impede a superação do atraso. O segundo, apresenta instituições sólidas e competentes, que em parceria com o setor privado, estimulam o desenvolvimento.

Em resumo, a ideia presente na obra desses autores é de que para uma nação se desenvolver, é preciso um planejamento estatal que crie um plano de longo prazo capaz de gerar um ambiente propício e estimulador para o crescimento industrial. Em que o Estado e o setor privado nacional atuam conjuntamente e com um objetivo definido.

O modelo logístico de coordenação estatal se difere do paradigma nacional desenvolvimentista por não se basear na prevalência absoluta do Estado, ao mesmo tempo em que recusa a máxima do neoliberal/normal de que a auto regulação do mercado é capaz de prover por si só o desenvolvimento. É o resultado da fusão entre ambos (CERVO, 2008).

Cervo (2008) afirma que o Estado logístico no Brasil, começou a ser esboçado ainda na gestão Cardoso, que é marcada por uma *dança de paradigmas*. Porém, esteve concentrado mais no campo das ideias do que da prática, como um ensaio que viria a tomar forma na gestão Lula. De acordo com o autor, essa mudança foi possível por 3 fatores principais: os péssimos resultados advindos das políticas neoliberais, a percepção no Brasil de que os países do centro não aplicavam internamente o modelo de gestão que pregavam para a América Latina e a sobrevivência do pensamento crítico, que impediu a unanimidade de apoio, principalmente na Academia e no Itamaraty em relação à condução tomada pelo governo anterior.

Ainda segundo Cervo (2008), o novo modelo, abandonando a subserviência aos centros de poder, recuperou uma posição mais autônoma no cenário internacional, apostando na interdependência. O que Vigevani e Cepaluni (2007) chamam de “autonomia pela diversificação”.

Uma consequência direta dessa maior coordenação entre Estado e setor privado foi o aumento expressivo da internacionalização das empresas brasileiras. O Brasil já contava com algumas empresas internacionalizadas desde os anos 1970, como a Petrobras, a Mendes Júnior, a Odebrecht e o Itaú, porém, durante o governo Lula houve uma ampliação desse fenômeno e a Gerdau, a Braskem, a Votorantim, a WEG etc., passaram a atuar em outros países com grande estímulo do governo brasileiro, principalmente, na América do Sul e no continente africano (VIDIGAL, 2015).

Até 2011, treze empresas brasileiras entraram para a lista das “cem maiores corporações multinacionais emergentes do mundo”. São elas: Camargo Corrêa, Coteminas, Embraer, Gerdau, JBS-Friboi, Marcopolo, Natura, Odebrecht, Brasil Foods, Petrobrás, Magnesita, Votorantim, e NÓS G. Somente o Itaú Unibanco, totalizava US\$ 100 bilhões em ativos no exterior (SCHENONI, RIBEIRO, LOPES e CASARÕES, 2022).

A partir de 2003, o governo aumentou a participação acionária em grandes empresas, tornando agentes do setor privado parceiros de negócios do Estado. Além disso, o BNDES ofereceu crédito barato para financiar expansão dessas empresas no exterior, tendo como principais beneficiárias as companhias energéticas e da construção civil (SCHENONI, RIBEIRO, LOPES e CASARÕES, 2022). Entre 2003 e 2015, o banco de desenvolvimento liberou cerca de US\$ 14 bilhões para a concretização de 575 projetos na África e na América Latina (ZANINI, 2017).

O governo investiu massivamente em expandir a presença brasileira no exterior. Entre 2002 e 2010, abriu 56 novas embaixadas, 22 consulados e um escritório diplomático na Palestina. Lula fez uso ainda mais intenso da diplomacia presidencial do que Fernando Henrique, totalizando 259 viagens ao exterior para 83 países. (AMORIM, 2010). Também buscou intensificar a posição militar brasileira sobre o Atlântico Sul, reivindicando a área conhecida como Amazônia Azul e fechando acordos de comércio e de defesa no continente africano. Um exemplo é o caso da Namíbia, em que o Brasil é responsável pela criação da Marinha nesse país (ZANINI, 2017).

Na costa africana, a Marinha brasileira criou bases em São Tomé e Príncipe, Namíbia e Cabo Verde, com o desejo de tornar o Atlântico Sul sua zona de influência (ZANINI, 2017).

Além disso, foi criado o PROSUB em 2008, com objetivo de expandir a infraestrutura naval do Brasil e construir 4 submarinos convencionais e 1 movido a propulsão nuclear por meio de um acordo de transferência de tecnologia com a França. Projeto ambicionado pelos militares desde os anos 1970 e que era visto como fundamental para proteger a costa brasileira, mas que ganhou impulso após a descoberta do pré-sal em 2007 (FILHO, 2011).

Segundo o então assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais do governo do petista, Marco Aurélio Garcia:

Na presidência do Lula, para cada viagem presidencial que ele fizesse a um país estrangeiro haveria um ou dois aviões brasileiros lotados de empresários. Esse arranjo, que foi mantido até hoje [2015]. Foi engendrado pelo Itamaraty. Se uma refeição for servida a um chefe de estado, verá-se o refeitório todo ocupado por empresários. E isso fez com que o comércio exterior e o investimento estrangeiro direto do Brasil crescessem exponencialmente nos últimos 10, 12 anos (GARCIA, 2015 apud SCHENONI, RIBEIRO, LOPES e CASARÕES, 2022).

As empresas estatais como o Banco do Brasil e a Petrobrás também cresceram significativamente no período. A petroleira expandiu sua atuação para 27 países até 2009 (AZEVEDO, 2009).

Toda essa expansão e atuação conjunta entre o Estado e o setor privado, no entanto, teve dificuldade de se sustentar no longo prazo, com o aumento do déficit público e com a revelação de diversos esquemas de corrupção que envolveram 16 empresas brasileiras em 49 países (SCHENONI, RIBEIRO, LOPES e CASARÕES, 2022). Além da prisão de 4 ex-presidentes da Petrobras, executivos da Odebrecht e do próprio Lula em 2018.

Apesar do aumento da participação brasileira no cenário internacional, a posição do país na divisão internacional do trabalho não foi alterada, uma vez que os principais produtos exportados pelo Brasil continuaram a ser commodities e semimanufaturados. Além disso, a participação da indústria de transformação no PIB brasileiro caiu de 16,9% em 2003, para 13,9% em 2011, seguindo em queda no governo Dilma, que fechou o ano de 2015, com apenas 12,2% de participação industrial no Produto Interno nacional.¹³

Esse fenômeno tornou o Brasil progressivamente mais dependente do agronegócio e da mineração, com o governo apostando na venda de commodities, impulsionada principalmente pela demanda chinesa (ANDERSON, 2019).

O Partido dos Trabalhadores nunca defendeu um programa de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento, apesar de ter expressado consciência sobre os

¹³ Participação da indústria de transformação no PIB. CNI - Confederação Nacional da Indústria, [s.d.]. Disponível em: <<https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#!/industria-transformacao>>. Acesso em: 23 abr. 2022

problemas envolvendo a indústria. O governo chegou a lançar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no segundo mandato, mas a iniciativa não trouxe os resultados esperados. A maior parte dos recursos destinados aos programas de industrialização provieram de renúncias fiscais e gastos tributários, que acabaram destinados em maior peso aos setores já tradicionais no país e tiveram pouca efetividade quanto ao estímulo à inovação (FONSECA, AREND e GUERRERO, 2020).

A gestão de Lula garantiu uma inserção internacional do Brasil histórica, ainda que anos mais tarde, tenha se tornado inviável por uma série de fatores internos e externos, sustentá-la. Várias demonstrações surgiram ao longo do governo seguinte, como quando diplomatas ameaçaram greve por não receber os valores referentes ao auxílio moradia.¹⁴ Ou quando governo deixou de pagar o aluguel de algumas embaixadas¹⁵. Ademais, os escândalos de corrupção e a falta de reformas estruturais no sistema produtivo brasileiro demonstram que faltou um projeto que garantisse maior consistência e efetividade ao modelo de estado logístico.

De qualquer forma, toda essa expansão se deu movida pela crença do governo, de que o enorme potencial do Brasil o tornava um protagonista tão relevante no cenário internacional quanto as grandes potências e de que se estabelecia no mundo, uma transição da ordem unipolar à multipolar. Vendo a si mesmo como uma potência média e emergente, o país busca uma atuação externa que corresponda às suas necessidades como tal (VISENTINI, 2013; PECEQUILO, 2008).

4.2 A condução externa de Lula

Com Celso Amorim no comando do MRE e Samuel Pinheiro Guimarães como secretário-geral, a política externa foi a frente mais ousada do Governo Lula, que contou com o apoio do Itamaraty, dos nacionalistas das Forças Armadas e do BNDES (VISENTINI, 2013). A nova gestão buscou reverter a postura defensiva dos anos Cardoso e resgatar alguns valores

¹⁴ Funcionários do Itamaraty ameaçam entrar em greve. Estadão, 15 maio 2015. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral.funcionarios-do-itamaraty-ameacam-entrar-em-greve-imp-,1685734>>. Acesso em: 23 abr. 2022

¹⁵ Orçamento reduzido faz Itamaraty atrasar pagamento de aluguéis. Folha de S. Paulo, 28 dez. 2014. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/mundo/2014/12/1567890-orcamento-reduzido-faz-itamaraty-atrasar-pagamento-de-alugueis.shtml>>. Acesso em: 23 abr. 2022

que haviam sido deixados de lado nos anos 1990, subordinando a política exterior à busca pelo desenvolvimento e às reclamações internas de mudança (VAZ, 2003).

Sem romper com o centro, a diplomacia brasileira investiu numa postura ativamente focada na aproximação com o Sul global, tendo a América do Sul como prioridade e o MERCOSUL como principal instrumento. Ao mesmo tempo, buscou a maior democratização das relações internacionais como forma de consolidar uma nova ordem de poder multipolar (BARROS e RAMOS, 2013).

O governo assumiu uma postura revisionista e de avaliação crítica aos resultados da política externa de seu antecessor, mas sem se distanciar radicalmente do que havia sido implementado por Cardoso (VAZ, 2003).

O país buscou fortalecer os laços políticos e econômicos com a Argentina, com o interesse de consolidar um polo de poder na América do Sul, ao mesmo tempo em que se aliava aos emergentes para fazer frente ao polo ocidental liderado por EUA e Europa. Segundo Bandeira (2014), ao contrário do que críticos internos acusavam o governo, essa estratégia não se tratava de uma afronta ideológica aos Estados Unidos, mas sim de uma tentativa de gerar mais equilíbrio de poder no comércio internacional para garantir mais efetividade à defesa dos interesses brasileiros.

Visentini (2013) identifica três dimensões que baseiam a estratégia de política externa da nova gestão: a diplomacia econômica, de cunho realista, que preservou os canais entre o país e o centro desenvolvido, pregando a não ruptura do modelo macroeconômico e assim, obtendo recursos e renegociando dívidas; a diplomacia política, de resistência, que devolveu ao Itamaraty papel central na formação de políticas e priorizou o interesse e o protagonismo nacional; e por último, um programa social, propositivo, que conciliou o combate à desigualdade interna com a atuação pela redução das distorções geradas pela globalização.

Há, entre os autores, um amplo debate sobre os aspectos de continuidade entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. Um grupo formado por Amado Cervo, Alcides Costa Vaz, Cristina Pecequilo, Miriam Saraiva, dentre outros, reconhecem uma forte continuidade nos aspectos da condução externa entre uma gestão e outra, mas com um aumento da intensidade no governo Lula daquilo que já vinha sendo desenvolvido por Cardoso, principalmente em seu segundo mandato. Outro grupo formado por Tullo Vigevani, Paulo Roberto de Almeida, Rubens Ricupero, Leandro Freitas Couto, dentre outros, veem que dentro de um espectro maior de continuidade há mudanças significativas.

Este trabalho tem como referência teórica principal, os autores do primeiro grupo, uma vez que a continuidade num aspecto mais amplo é percebida por todos, apesar da discordância

entre as duas correntes sobre o grau da mesma. Não obstante a escolha, ambos os grupos apresentam argumentações sólidas que foram levadas em consideração durante a execução desta pesquisa e utilizadas para a construção da narrativa proposta.

4.3 A integração regional

O Brasil assumiu a *sul-americanidade* nos anos 1990, e começou a instrumentalizá-la nos anos 2000, investindo numa série de iniciativas de integração. A necessidade de mudança foi fortalecida após as crises financeiras da segunda metade da década de 1990, e com os desgastes e questionamentos sofridos pelo MERCOSUL (COUTO, 2010).

No começo do século, a estratégia brasileira foi de busca pela construção de um espaço regional em que os países membros fossem capazes de aprofundar relações em diversas vias além do comércio. A América do Sul passou a ser a plataforma preferencial do Brasil e o desafio em jogo não era simplesmente integrar-se a ela, mas construir de fato esse espaço de união (COUTO, 2010).

A sequência de eleições de líderes de esquerda na região, a partir da vitória de Chávez em 1998, demonstrou-se uma janela de oportunidade para avançar nesse rumo.

Em 2002, com a crise instaurada na Venezuela pela paralisação geral que levou à tentativa de golpe de Estado, Lula (ainda sem tomar posse), numa iniciativa conjunta com Cardoso, coordenou de forma rápida a formação do Grupo de Amigos da Venezuela, que agiria em parceria com a Organização dos Estados Americanos (OEA) em prol da estabilização política no país (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007; BANDEIRA, 2014).

Em 2003, o presidente brasileiro e Néstor Kirchner, lançaram na capital argentina, o Consenso de Buenos Aires, em contraposição ao Consenso de Washington. Essa nova proposta sugeria políticas econômicas que dessem prioridade à geração de emprego e à justiça social.

Como forma de reduzir as desigualdades regionais, foi criado em 2004, o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). A proposta criou um sistema de financiamento de projetos estruturais entre os países do bloco, em que membros mais desenvolvidos economicamente tinham uma parcela de contribuição maior e os mais pobres tinham prioridade para receber os recursos.

Visentini (2013) afirma que a integração na região no período, se realizou em 3 níveis: no MERCOSUL (no nível comercial e de investimentos), na IIRSA (com infraestrutura e transportes), e na CASA/UNASUL (que trata da integração política).

A atuação no MERCOSUL foi orientada por duas correntes de pensamento diferentes. A de um grupo autonomista, que priorizava a posição brasileira de liderança na América do Sul e impulsionou, por exemplo, o acordo com a Comunidade Andina e a associação da Venezuela ao bloco (SARAIVA, 2007).

A segunda linha era formada por acadêmicos e lideranças que defendiam o aprofundamento do processo de integração regional de forma mais institucionalizada. Desse grupo, vieram os esforços para a constituição do Parlamento do MERCOSUL e a assinatura do Protocolo de Olivos (SARAIVA, 2007).

Além disso, buscou-se intensificar a cooperação com a Argentina, pois a interação entre esses dois países é o pilar de sustentação do bloco e a vizinha enxerga com desconfiança o interesse brasileiro em se projetar como liderança na região (SARAIVA, 2007). A divergência ficou evidente com a resistência do presidente Kirchner em apoiar a aspiração brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) foi criada em 2004, incluindo os países não pertencentes ao MERCOSUL com o objetivo de promover consciência política de integração. Em 2008, foi transformada em União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), ganhando status de personalidade jurídica internacional. Sua criação expressou a consciência de que a integração e o desenvolvimento viriam com a atuação e coordenação dos Estados, ainda que precisasse contar com o apoio do setor privado (BARROS e RAMOS, 2013).

A UNASUL acabou perdendo relevância em 2018, quando numa iniciativa conjunta, o Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Peru anunciaram sua retirada do grupo para aderir ao fórum de iniciativa chilena, Prosul.

Na ocasião da constituição da UNASUL, o Brasil propôs a criação do Conselho de Defesa Sul-americano como um dos órgãos da mesma. Instalado em 2009, o objetivo do Conselho era manter as questões de segurança regional e a solução dos conflitos no subcontinente longe de ingerências externas (CERVO e BUENO, 2011).

A IIRSA, se tornou um órgão técnico e executivo para dar viabilidade às obras de integração, no entanto, o governo brasileiro optou por financiar grande parte dos projetos de forma bilateral, por meio do BNDES (BARROS e RAMOS, 2013; ALMEIDA, 2004).

Os esforços pela integração Sul-americana impulsionaram o comércio e a elevação do investimento brasileiro nos países vizinhos. Garantiram a ampliação do papel do Brasil como liderança regional e maior apoio diplomático à sua aspiração de se tornar um player global (BARROS e RAMOS, 2013). Essa maior projeção internacional do país veio acompanhada naturalmente de atrito e desconfiança por motivos distintos, tanto por alguns vizinhos quanto

pelas potências ocidentais. E as ações tomadas para alcançá-la, contaram ainda com duras críticas internas, principalmente das lideranças do PSDB, PFL/Democratas e dos grupos de mídia nacionais.

4.4 Multilateralismo e cooperação Sul-Sul

A conjuntura dos pós 11 de setembro despertou a diplomacia brasileira para repensar o modelo de inserção internacional do país. A chegada de Lula ao poder fortaleceu a corrente autonomista e possibilitou a reformulação da estratégia, que imprimiu maior peso à cooperação Sul-Sul em busca do fortalecimento da multipolaridade no sistema internacional. Recuperou a visão do conflito Norte-Sul, com alguns elementos do “Pragmatismo Responsável” de Geisel e defendeu a reforma da ONU, se aliando à Índia, Alemanha e Japão em uma busca mais ativa do que Cardoso por um assento no Conselho de Segurança da ONU (SARAIVA, 2007; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

O governo ter mantido a política de estabilização monetária gerou descontentamento em parte da esquerda e do PT, no entanto, permitiu o controle da inflação e evitou a fuga do capital estrangeiro. Isso, de acordo com Bandeira (2014), reduziu a dependência brasileira em relação aos EUA e ao FMI, permitindo maior margem de autonomia na condução externa.

Lula manteve uma posição firme contra a invasão dos EUA no Iraque, e quando Bush convidou o Brasil a participar da ofensiva contra o regime de Saddam, respondeu que não conhecia Saddam Hussein e que a “[sua] guerra era outra. Contra a fome”.¹⁶

Na América Latina, o presidente visitou Cuba e fechou acordos de cooperação em diversos setores, além da construção de 4 resorts no país, financiados em parte pelo BNDES e em parte por construtoras brasileiras (BANDEIRA, 2014). Além disso, o Brasil votou na OEA em 2009, pela revogação da exclusão cubana da organização.

O Brasil comandou a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) entre 2004 e 2017. No total, cerca de 35 mil militares brasileiros participaram

¹⁶ MENDONÇA, A. Lula sobre convite para invadir Iraque: “Eu tinha outra guerra: a fome”. Estado de Minas, 18 nov. 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/11/18/interna_politica,1323820/lula-sobre-convite-para-invadir-iraque-eu-tinha-outra-guerra-a-fome.shtml. Acesso em: 24 abr. 2022

da operação¹⁷, que custou cerca de R\$ 3 bilhões ao Estado brasileiro.¹⁸ Com isso, demonstrou disposição de arcar com os custos da pacificação e capacidade de intervir em questões que “se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 304).

O governo acreditou na época, que no comando da MINUSTAH, obteria o reconhecimento internacional de sua posição de potência média e fortaleceria a busca por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Após 7 anos do fim da missão, não houve reforma no CSNU e os custos e a duração da operação renderam intensas críticas internas, inclusive da esquerda. Parte do PT, da CUT e do MST afirmavam que a realização de uma operação militar estrangeira no país caribenho, após o presidente Jean-Bertrand Aristides ter sofrido um golpe de estado com o apoio estadunidense, se configuraria como uma força de ocupação e não uma operação de paz. Além disso, o Brasil tinha um histórico de não interferência em outros países (BANDEIRA, 2010).

A participação brasileira, no entanto, levou a uma melhora no treinamento das Forças Armadas e o fortalecimento da imagem de protagonismo do Brasil na América Latina. Além disso, se mostrou a porta de abertura à presença brasileira no Caribe, com o país passando a fornecer apoio logístico às nações da região na extração de petróleo e produção de biocombustíveis (CERVO e BUENO, 2011).

Três iniciativas se destacam no âmbito da cooperação Sul-Sul, em grau de importância, para as relações internacionais do Brasil. São elas: a constituição do IBAS/G-3, a formação dos BRICS e a liderança brasileira na criação do G-20.

O IBAS, criado em 2003, por iniciativa brasileira, consiste em um fórum de diálogo trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul. Essa coalizão começou a ser montada no final do governo Cardoso, quando estes três países se uniram para reduzir os preços internacionais de medicamentos para AIDS. A institucionalização, no entanto, só ocorreu com a Declaração de Brasília, no governo Lula (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

¹⁷ CHERY, D. N. Haiti - Brasil deixa missão de paz após 13 anos no país caribenho. UOL, 2017. Disponível em: <<https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/haiti-brasil-deixa-missao-de-paz-apos-13-anos-no-pais-caribenho.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2022

¹⁸ FREITAS, O.; ZANINI, FÁBIO. Brasil já gastou mais de R\$ 3 bi em operação militar no Haiti. Folha de S. Paulo, 31 maio 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/05/1462936-saiba-mais-brasil-ja-gastou-quase-r-3-bi-em-operacao-militar-no-haiti.shtml>>. Acesso em: 24 abr. 2022

Em 2003, foi firmado um acordo comercial entre o MERCOSUL e a Índia. E o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a África do Sul acabou evoluindo para um outro, entre o bloco sul-americano e a União Aduaneira da África Austral (SACU) em 2004.

Durante a gestão de Lula, o Brasil buscou aproximar a América do Sul à África, ao mesmo tempo em que se esforçava para liderar esse processo. O presidente brasileiro participou da XIII Cúpula dos Chefes de Estado e Governo da União Africana como convidado de honra. Foram realizadas diversas conferências e reuniões com ações coordenadas entre o MRE, a Apex-Brasil, e o MDIC, como as missões empresariais à África Subsaariana e ao Norte da África (VISENTINI, 2013).

As exportações brasileiras para o continente africano saltaram de cerca de US\$ 1,5 bilhão em 1997, para US\$ 9,2 bilhões em 2010, compostas principalmente por açúcar, carnes e minérios. As importações também cresceram em ritmo intenso saindo de US\$ 1,9 bilhão em 1997, para atingir o pico do período em 2008, com um total de US\$ 15 bilhões, com o Brasil comprando basicamente petróleo bruto.¹⁹

O BRIC, conceito que foi por muitos anos creditado a Jim O'Neill, mas elaborado por Roopa Purushothaman em 2001 (CHANDRASEKARAN, 2019), para designar as economias com maior potencial de crescimento para os próximos 50 anos, se tornou uma realidade político-diplomática em 2006, quando Brasil, Rússia, Índia e China realizaram sua primeira reunião ministerial buscando promover negócios entre si e se articularem politicamente em questões de interesse mútuo no sistema internacional. Em 2011, com a incorporação da África do Sul, o grupo mudou o nome para BRICS (CERVO e BUENO, 2011).

O Brasil buscou com os países considerados do Sul, acordos de cooperação tanto individualmente quanto em grupo, principalmente na OMC. Eram países que não ocupavam posições centrais e interpretava-se que teriam interesses convergentes com os brasileiros, por desejarem alterar as regras que os mantinham em posições periféricas (SARAIVA, 2007). Vigevani e Cepaluni (2007) denominaram essa estratégia como *autonomia pela diversificação* em contraste à *autonomia pela participação*, adotada por Cardoso.

A Rússia e a Índia tomavam posições comuns às brasileiras nos fóruns multilaterais. Apesar disso, nem a participação nos BRICS ou no IBAS gerou maior cooperação bilateral entre esses países. O interesse brasileiro na definição de acordos comerciais mais robustos ou

¹⁹ Dados obtidos através do portal Comexstat/MDIC. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>. Acesso em: 24 abr. 2022

de transferência de tecnologia, principalmente militar, com a Rússia gerou e continua gerando frustrações à diplomacia brasileira (CERVO e BUENO, 2011).

A relação com a China, no entanto, tomou um rumo diferente. Em 2010, o país asiático tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil. As exportações brasileiras para a China subiram de US\$ 1 bilhão em 1997, para US\$ 30,7 bilhões em 2010 e seguiram em alta, atingindo a marca de US\$ 87,9 bilhões em 2021. As importações brasileiras em 1997, somaram US\$ 1,1 bilhão, enquanto em 2010, atingiram US\$ 25,5 bilhões e em 2021, US\$ 47,6 bilhões.²⁰

Apesar de ter mantido persistentemente, um saldo positivo com a China, o Brasil segue exportando basicamente petróleo, soja, minérios e carnes, enquanto compra produtos industrializados e máquinas. Além disso, os investimentos bilaterais não acompanharam ritmo semelhante de crescimento ao do comércio. Em 2010, a China representava somente 0,1% do total de investimentos diretos brasileiros no exterior e o Brasil se manteve em patamar semelhante em relação aos investimentos chineses.²¹

A participação brasileira na formação do G-20, merece destaque por representar um movimento de ruptura histórica na ordem global até então vigente.

Desde o fim da Segunda Guerra, era comum nas conferências multilaterais que os países emergentes tivessem peso reduzido no resultado final das negociações. A diplomacia brasileira no governo Lula, entendia que os interesses dos emergentes deveriam ser levados em consideração para a formação do ordenamento internacional e durante a Conferência da OMC, em 2003, assumiu papel protagonista na formação de uma coalizão entre os países do Sul para se contrapor às nações centrais (CERVO e BUENO, 2011).

Os países do G-20 desejavam o fim dos subsídios ao setor agrícola e maior acesso ao mercado do Norte, tradicionalmente protecionista (ALMEIDA, 2004). A articulação e a posição firme do Brasil defendendo a abertura comercial de forma recíproca, levou o país a ocupar “um lugar de *global player* nestas negociações” (SARAIVA, 2007, p.56). Amado Cervo (2011) afirma que a partir do comércio e segurança, o Brasil inaugurou o conceito de *multilateralismo da reciprocidade* e acabou estendendo essa visão a “todos os domínios das relações

²⁰ Ibid.

²¹ Investimento estrangeiro direto, Tabelas - Ingressos a partir de 2007 . Banco Central do Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/Investimento_estrangeiro_direto_tabela11>. Acesso em: 24 abr. 2022

internacionais” defendendo que não há ordem na hegemonia das potências e que o sistema internacional, portanto, deveria ser regido de forma multilateral.

Com a Europa, Lula manteve boas relações e tentou avançar o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia. Com a Alemanha, acertou projetos para a preservação da Amazônia e renovou termos do acordo de cooperação nuclear, vigente desde os anos 1970.²² Além disso, assinou um acordo de transferência de tecnologia com a França para a construção de submarinos.²³

A Espanha, que em 2000 havia se tornado o principal investidor estrangeiro no Brasil, foi reduzindo sua participação, à medida que se paralisaram as privatizações. Ainda assim, em 2010, mantinha-se entre os 5 maiores investidores imediatos no Brasil, com 12% da participação total, junto com Países Baixos (28%), EUA (18%), França (5%) e Luxemburgo (5%).²⁴

O Brasil também buscou expandir as relações comerciais com o Oriente Médio. Lula visitou o Líbano, a Síria, o Catar, a Arábia Saudita, o Irã, Israel, a Jordânia e Territórios Palestinos. Recebeu a visita de delegações de empresários e dos chefes de Estado de todos esses países, incluído o primeiro-ministro do Kuwait.

O volume das exportações brasileiras para a região se multiplicou por 10 e o de importações por 4 entre 2000 e 2010.²⁵ Foram firmados 135 tratados de cooperação com os países do Oriente Médio. Um salto enorme comparado com os 10 acordos firmados por FHC (SANTOS, 2015). Apesar disso, a corrente de comércio com esses países ainda se manteve

²² Brasil e Alemanha firmam acordos nas áreas de energia e meio ambiente. *Tribunapr-UOL*, 14 maio 2008. Disponível em: <<https://tribunapr.uol.com.br/noticias/brasil/brasil-e-alemanha-firmam-acordos-nas-areas-de-energia-e-meio-ambiente/>>. Acesso em: 24 abr. 2022

²³ Lula e Sarkozy assinam acordo para construir submarino nuclear brasileiro. *G1*, 6 set. 2009. Disponível em: <<https://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1289700-5601,00-LULA+E+SARKOZY+ASSINAM+ACORDO+PARA+CONSTRUIR+SUBMARINO+NUCLEAR+BRASIL+EIRO.html>>. Acesso em: 24 abr. 2022

²⁴ Investimento estrangeiro direto, Tabelas - Ingressos a partir de 2007 . Banco Central do Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/Investimento_estrangeiro_direto_tabela11>. Acesso em: 24 abr. 2022

²⁵ Dados obtidos através do portal Comexstat/MDIC. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>. Acesso em: 23 abr. 2022

pequena em relação aos demais parceiros do Brasil e a aproximação com os mesmos se deu em maior peso político do que comercial.

Em 2009, dando continuidade à busca por protagonismo em assuntos além do seu entorno regional e seguindo a tradição de prezar a solução pacífica dos conflitos, o Brasil se voluntariou para participar das negociações envolvendo a tensão entre Israel e Palestina. A entrada de novos países no processo decisório foi bem aceita pelas partes envolvidas, uma vez que poderia levar pontos de vista divergentes dos tradicionais e promover algum tipo de renovação. Ainda assim, não foi possível chegar a resultados concretos (VISENTINI, 2013).

Os esforços investidos em uma questão tão importante quanto a tensão entre árabes e judeus serviu de impulso para que o Brasil buscasse, no ano seguinte, se envolver com a situação que se configurava como a mais alarmante em termos de segurança internacional no período, o contencioso nuclear entre o Irã e as potências ocidentais. Apesar da complexidade do tema, o governo brasileiro via mais chances de chegar a medidas concretas do havia na conjuntura Israel-Palestina. Esse episódio será tratado com mais profundidade no capítulo 6.

4.5 O relacionamento com os EUA, a ALCA e o acordo de salvaguardas

Lula e Bush mantiveram um bom relacionamento, no entanto, a divergência de interesses dificultou a ausência de conflito, principalmente em questões comerciais. Algumas posições tomadas pelo governo brasileiro causaram desconforto em Washington.

Entre 2003 e 2005, a relação entre Brasil e EUA foi marcada por uma polarização, com ambos compartilhando a presidência do processo negociador da ALCA. Apesar da desigualdade de poder entre os dois, estes acabavam centralizando a questão do bloco ao redor de si. Chile e Colômbia eram satélites dos EUA e os países do MERCOSUL oscilavam entre o fortalecimento da integração sul-americana e uma maior aproximação com o país do Norte. O Brasil não estava disposto a abrir mão do MERCOSUL e de garantir os interesses de seus setores mais competitivos. E apesar do alinhamento brasileiro em outras frentes, os estadunidenses viam essa atitude como uma afronta à sua hegemonia no continente (PECEQUILO, 2013).

Entre 1999 e 2004, os EUA não avançaram politicamente na América Latina, principalmente por estarem dedicando mais esforços ao Oriente Médio e à Ásia. Essa situação

gerou, segundo Pecequilo (2013), um vácuo de poder na região, que foi oportunamente ocupado por Brasil e Venezuela, além da China e da Índia.

No caso brasileiro, a hegemonia estadunidense no continente permitiu ao país desviar esforços militares em prol de questões econômicas e tecnológicas, dado que estar “debaixo das asas” dos EUA garantiu relativa segurança num ambiente internacional hostil. Além disso, essa hegemonia, vista em Washington como natural e com custos de manutenção baixos, criou uma “presunção hegemônica” no Norte. As características desse processo geraram para o Brasil, margem para atuar na construção de coalizões regionais. E o desenvolvimento industrial brasileiro desde a década de 1950, garantiu condições de resistir às pressões externas (SPEKTOR, 2014).

Até 2004, no entanto, os EUA tinham o Brasil como uma potência regional que não exigia maior atenção, pois não oferecia risco além dos choques na OMC e em relação à ALCA. Situação que se modifica a partir de 2005, quando o maior ganho de autonomia brasileira altera a percepção de Washington sobre o país (PECEQUILO, 2013).

Após a cúpula de Mar del Plata, em 2005, as negociações da ALCA foram encerradas sem sucesso, enterrando a iniciativa. Segundo Pecequilo, (2013), a situação de relativo declínio estadunidense no mundo e a ascensão dos emergentes, a descoberta do Pré-sal, elevando a importância brasileira no setor energético, além do interesse de Washington em ter um parceiro na região que servisse de agente estabilizador em relação à Venezuela, os EUA reconheceram a nova posição de poder do Brasil e estabeleceram um diálogo estratégico com o país, que estava sendo buscado, de acordo com Condoleezza Rice, como “um parceiro regional e um líder global” (RICE, 2008).

A ascensão chinesa na América Latina, no entanto, retirou a posição do país do Norte de principal parceiro comercial do Brasil. Com a retração da economia estadunidense provocada pela crise econômica em 2008, a China ultrapassou os EUA e passou a ocupar em 2009, a posição de principal destino das exportações brasileiras. Em 2012, o mercado chinês se tornou a maior fonte das compras brasileiras no exterior. Desde então, os EUA seguem em segundo lugar como parceiro de comércio.²⁶

A evolução das capacidades nucleares brasileiras também provocou atritos com os EUA. De acordo com a World Nuclear Association²⁷, o Brasil possui a sétima maior reserva de

²⁶ Ibid.

²⁷ Supply of Uranium. World Nuclear Association, [s.d.]. Disponível em: <<https://world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/uranium-resources/supply-of-uranium.aspx>>. Acesso em: 24 abr. 2022

urânio do planeta, com capacidade de subir no ranking, já que a análise do solo que fez o mapeamento cobriu menos de um terço do território nacional. Além disso, o país adquiriu capacidades de enriquecimento de urânio na década de 1980, e em 2003, o ministro de Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, anunciou que o Brasil havia se tornado o sétimo país do mundo a dominar o processo de ultracentrifugação em escala comercial e industrial.²⁸

Com o domínio dessa tecnologia, em pouco tempo o país se tornaria autossuficiente na produção do combustível nuclear para abastecer Angra I e Angra II. Não precisaria mais enviar minério bruto ao Canadá para ser convertido em gás e nem para a Europa, onde era realizado o enriquecimento antes de voltar para o Brasil. Além disso, teria capacidade de exportar combustível nuclear a outros países que se tornariam menos dependentes dos EUA (BANDEIRA, 2014).

O apagão que afetou as principais cidades brasileiras no começo dos anos 2000, além da alta no preço do petróleo e as discussões sobre o aquecimento global geraram no país, um debate sobre a busca por novas fontes de energia. A retomada do crescimento econômico deu ânimo para Lula investir num plano ambicioso de uso civil e industrial do urânio brasileiro em busca de alcançar autonomia na produção de combustível nuclear, ingressar no mercado internacional de fornecedores nucleares e reforçar em mais uma frente a candidatura do Brasil ao assento permanente no CSNU (CARLO, 2010).

O governo brasileiro planejava inaugurar as Indústrias Nucleares do Brasil (INB) em Resende-RJ, para enriquecer urânio e produzir combustível. Os EUA incentivaram a AIEA a pressionar Lula a assinar um acordo de salvaguardas que permitisse à agência inspecionar as instalações da fábrica. Washington também aumentou a pressão para que o Brasil aderisse a um Protocolo Adicional, que permitia inspeções da AIEA em seu programa nuclear por todo o território nacional e exigia a suspensão de todos os programas de enriquecimento e reprocessamento de urânio que o país já havia iniciado (BANDEIRA, 2014).

Lula se recusou a assinar o Protocolo Adicional afirmando que a medida era muito intrusiva e representava os esforços dos EUA em manter o congelamento de poder e as vantagens comerciais do Norte sobre o Sul. Além disso, lutou para que ao assinar o acordo de

²⁸ Brasil entra para seletor grupo dos países que dominam enriquecimento do urânio. Agência Brasil - EBC, 6 out. 2003. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-10-06/brasil-entra-para-seleto-grupo-dos-paises-que-dominam-enriquecimento-do-uranio>>. Acesso em: 24 abr. 2022

salvaguardas, a AIEA não tivesse acesso visual completo às centrífugas como forma de proteção contra a espionagem industrial (SPEKTOR, 2016).

O governo estadunidense temia a multiplicação de Estados com capacidades nucleares sob a justificativa de estarem desenvolvendo programas civis, uma vez que adquirindo capacidade de enriquecer urânio para abastecer usinas e reatores de pesquisa, o caminho até a produção de armas poderia ser mais curto (BANDEIRA, 2014).

Apesar de ter sido um crítico da adesão brasileira ao TNP, Lula manteve a defesa da não proliferação de armas nucleares como objetivo central da política externa do país. E pressionou as potências detentoras de armamento a cumprirem com a prometida redução de seus arsenais (CARLO, 2010).

Apesar disso, não conseguiu se manter afastado da desconfiança e tentativa de boicote por parte dos EUA. O Chanceler Celso Amorim se encontrou pessoalmente com o secretário de Estado Colin Powell para convencer Washington de que o Brasil não pretendia desenvolver armas nucleares e que desejava manter sua reputação pacífica.

A matéria ainda rendeu atrito quando em 2004, o ministro da Ciência e Tecnologia afirmou que o Brasil deveria ter conhecimento da técnica de produção de armamentos nucleares.²⁹ Ou quando em 2009, o vice-presidente, José de Alencar afirmou que possuir uma arma nuclear seria de grande valor para a defesa de um território continental como o brasileiro.³⁰

Por fim, em 2010, o Brasil agiu em defesa do Irã para que este país tivesse o direito de desenvolver um programa nuclear civil e acabou mediando junto com a Turquia, o acordo resultante na Declaração de Teerã, que foi desautorizada pelos EUA pouco tempo depois da sua assinatura.

Lula, que estava no último ano de mandato e não havia conseguido promover a reforma no CSNU, havia se aproximado de Ahmadinejad em 2009, e viu no conflito entre o Irã e a comunidade internacional uma oportunidade de elevar a posição e importância do Brasil no mundo caso conseguisse mediar um acordo que acalmaria a tensão global. Seria um feito

²⁹ Brasil deve dominar tecnologia da bomba atômica, diz Ministro. BBC Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/forum/story/2003/12/printable/030000_janeirobertoamaral>. Acesso em: 24 abr. 2022

³⁰ José Alencar defende que Brasil tenha bomba atômica. Estadão, 24 set. 2009. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,jose-alencar-defende-que-brasil-tenha-bomba-atmica,440556>>. Acesso em: 24 abr. 2002

arriscado e inédito para a diplomacia brasileira, que segundo o presidente e o chanceler Celso Amorim, havia adquirido chances reais de sucesso após o recebimento da carta enviada por Obama (ver parte 6) solicitando cooperação do Brasil no diálogo com os iranianos.

Para melhor compreensão, no entanto, do contexto em que se inseriu a atuação brasileira em relação a essa questão, é preciso entender primeiro o que levou à crise nuclear com o Irã nos anos 2000, que segue vigente até a atualidade.

5 O IRÃ, DE ALIADO À AMEAÇA

O Irã adquiriu status de ameaça no Ocidente com a Revolução de 1979 e a ascensão do aiatolá Ali Khomeini ao poder, que pregava um forte antiamericanismo. No entanto, a origem da tensão entre o país persa e os EUA vem da condução estadunidense no golpe de 1953, que depôs o Primeiro ministro Mossadeq e consolidou no comando do país, por mais duas décadas, a dinastia Pahlavi.

A dinastia Safávida transformou o território em um Estado independente em 1501, após séculos de dominação islâmica, que introduziu o islamismo xiita na região a tal ponto que até mesmo a língua Farsi foi substituída pelo árabe. A partir de então, o Irã foi uma monarquia governada por um Xá por mais de 400 anos, até que se tornou uma república em 1979 (COGGIOLA, 2007).

Até 1925, o país era conhecido no exterior como Pérsia e internamente chamado de Irã. Com um golpe de estado liderado por Reza Khan, a dinastia Pahlavi assumiu o poder e foi instaurada uma ditadura modernizadora no país que rejeitou que a nação fosse chamada de Pérsia. A partir daí, adota-se para o mundo o nome Irã.

Com a declaração de neutralidade iraniana durante a Segunda Guerra, a Inglaterra e a União Soviética invadiram o país para assegurar suas fontes de petróleo. O Xá se exilou nas Ilhas Maurício e entregou o poder ao seu filho Mohammed Reza Pahlavi, que havia sido educado em Londres e se mostrou facilmente manipulável pelos europeus (COGGIOLA, 2007).

Em 1951, após o assassinato do Primeiro-ministro Haji-Ali Razmara, por ser contra a nacionalização da Anglo-Iranian Oil Company, explorada pelos ingleses sem grandes vantagens para os iranianos desde 1901, o Majilis (parlamento) elegeu como sucessor, o nacionalista Muhammad Mossadeq (BANDEIRA, 2016).

O novo chefe do governo deu prosseguimento à nacionalização da petroleira e despertou o ódio dos britânicos, que passaram a embargar o petróleo iraniano. Logo em seguida, o MI-6 buscou ajuda da CIA para tirar Mossadeq do poder. Truman se opôs ao golpe por acreditar que levaria o Irã a se aproximar da URSS, no entanto, pouco tempo depois, Dwight Eisenhower se tornou presidente dos EUA e anunciou o anticomunista John Foster Dulles como secretário de Estado (LAMPREIA, 2014).

O Primeiro-ministro iraniano era aprovado por 98% da população e contava com o apoio inclusive do Tudeh (o partido comunista). Os ingleses iniciaram uma campanha exitosa para convencer Foster Dulles de que Mossadeq levaria o Irã ao comunismo, apesar da avaliação contrária de relatórios do Departamento de Estado (COGGIOLA, 2007).

Em pouco tempo, Eisenhower autorizou a transferência de US\$ 1 milhão para a estação da CIA em Teerã para financiar protestos contra Mossadeq, notícias falsas e o assassinato de lideranças políticas no país. A pressão ocidental fez o Xá Reza Pahlavi assinar a demissão do primeiro-ministro e nomear um homem escolhido pela CIA, Fazlollah Zahedi. No entanto, Mossadeq deu um contragolpe e o Xá fugiu para Roma (LAMPREIA, 2014).

Kermit Roosevelt, líder da operação, deu prosseguimento às ações contra o chefe do governo provocando intensa instabilidade no país, até que Mossadeq se rendesse durante um ataque militar com tanques na sua casa. O General Zahedi assumiu o governo e o Xá retornou ao Irã. A partir de então, o regime se tornou cada vez mais próximo do Ocidente e o Irã se consolidou como um forte aliado dos EUA no Oriente Médio (LAMPREIA, 2014).

A riqueza do Irã provinha basicamente da venda de petróleo. Reza Pahlavi iniciou uma série de reformas por meio de uma “Revolução Branca”, realizando uma reforma agrária e lançando um programa de desenvolvimento que destinava enormes quantias à compra de armamentos e tecnologia militar. Também aprovou projetos de lei laicos e pluralistas provocando revolta nos líderes religiosos.

Os protestos dos setores conservadores eram reprimidos com brutal violência e provocavam ainda mais revolta. Nesse contexto, o Aiatolá Ali Khomeini ganhava destaque com suas mensagens diretas ao povo, incentivando a resistência. A maior projeção da sua figura levou o Xá a prendê-lo, após a derrota de uma greve geral convocada pelos religiosos de Qom. Entre a participação em protestos e prisões, Khomeini acabou no exílio na Turquia, de onde só retornaria anos depois por causa da Revolução.

Com a contenção das revoltas, o Irã viveu um período de estabilidade entre 1963 e 1973. Com a elevação do preço do petróleo e a exportação de aço, o país vivenciou considerável crescimento econômico no período. Apesar disso, a desigualdade social se intensificou e o governo chegou a gastar 25% do PIB com armas provenientes dos EUA. Em 1978, o montante gasto pelo governo Iraniano com equipamentos militares estadunidenses já havia ultrapassado US\$ 20 bilhões. E o Xá já havia feito uma encomenda de mais de US\$ 10 bilhões em aviões, mísseis e bombardeiros (COGGIOLA, 2007; BANDEIRA, 2016).

Todo esse armamento tornou o Irã uma potência militar com capacidade de se defender de ataques externos e de reprimir perturbações internas. O governo era reprovado por 90% da população, principalmente por causa do enorme índice de desigualdade social e repressão (COGGIOLA, 2007).

Após a repressão violenta contra centenas de manifestantes em Qom, surgiu uma nova greve geral que reuniu 2 milhões de pessoas em Teerã, em janeiro de 1978, e se expandiu para todo o país. Os líderes xiitas se apoiaram na força revolucionária da juventude e aos poucos, diversas categorias de trabalhadores foram sendo cooptados pelo movimento. Servidores públicos, bancários e militares, se juntaram ao resto da população, que ao longo de vários dias incendiou o país e paralisou todos os serviços provocando uma fuga de capital de mais de US\$ 3 bilhões (COGGIOLA, 2007; BANDEIRA, 2016).

Os Aiatolás contavam com uma organizada estrutura de comunicação, que espalhou as ordens do comando central por meio das mesquitas em todo o país. O Xá, pressionado pelos EUA, que queriam o fim das revoltas a qualquer custo, foi obrigado a fazer concessões aos manifestantes. Porém, ao invés de acalmar a população, as concessões instigaram ainda mais a força dos revolucionários, que logo passaram a pedir pelo fim da monarquia e a instauração da República Islâmica (COGGIOLA, 2007).

Acuado, Reza Pahlavi abandonou o país em janeiro de 1979, tendo transferido o governo para o advogado liberal Chapour Bakhtiar, que prometeu fundar a república. No entanto, os manifestantes clamavam pela volta de Khomeini, que não hesitou em abandonar o exílio e retornou à Teerã recepcionado por milhares de pessoas. Em um discurso na praça central, exigiu que Bakhtiar renunciasse e convocou o povo a derrubá-lo. Ainda criticou abertamente os EUA, ameaçando expulsar todos os militares estadunidenses do Irã (COGGIOLA, 2007).

Chapour Bakhtiar fugiu do país e Khomeini assumiu o controle central, indicando o tecnocrata mulçumano Mehdi Barzagan como chefe do governo. Em dezembro, a Sharia (Lei Islâmica) foi adotada como a nova constituição. E todo o armamento estadunidense comprado por Reza Pahlavi ficou em posse do governo revolucionário, que pregava abertamente o ódio aos EUA e a Israel. Essa situação gerou intenso descontentamento em Washington e levou a um natural afastamento entre os dois países.

A Revolução Islâmica no Irã causou intensa agitação por todo o Oriente, pois serviu de inspiração para militantes fundamentalistas islâmicos em vários países como a Síria, Turquia, Egito Líbia e Arábia Saudita (COGGIOLA, 2007).

No Iraque, em 1979, Saddam Hussein assumiu o poder. Sendo o chefe de um governo sunita e secular, que passara a governar uma nação formada por 70% de xiitas, Saddam via o fenômeno iraniano como ameaça ao seu regime e iniciou uma ofensiva para impedir a expansão do movimento revolucionário em seu país, além de desejar assumir o controle do canal de água Shatt al-Arab e anexar a província mais rica em petróleo do Irã, o Kuzestão.

Acreditando que venceria a guerra em três semanas, Saddam Hussein se envolveu em um conflito que durou 8 anos, resultando em mais de 1,5 milhão de mortes. No entanto, os EUA passaram a apoiar e financiar o regime de Saddam contra o vizinho xiita, fornecendo inclusive armas químicas para serem usadas no conflito (BANDEIRA, 2016). Além do apoio de Washington, o governo iraquiano contou com auxílio da Arábia Saudita, da Jordânia, União Soviética, Grã-Bretanha, França e Egito, enquanto Teerã contava com assistência da Líbia e da Síria (COGGIOLA, 2007).

Com a morte de Khomeini em 1989, o Sayyid Ali Khamenei, que havia sido presidente do Irã desde 1981, se tornou o Líder Supremo, posição que ocupa até hoje. Assim como Khomeini, Khamenei manteve o Executivo, Legislativo e Judiciário abaixo de si, cumprindo o papel de líder religioso responsável por compatibilizar as ações do Estado com a Lei Islâmica.

Em 1990, a guerra com o Iraque chegou ao fim sem um vencedor, no entanto, ela já havia contribuído para reduzir a expansão revolucionária iraniana na região. Ainda assim, o Irã demonstrou que era capaz de enfrentar o mais militarizado país árabe. Já o Iraque, encerrou o conflito altamente endividado e como solução, Saddam resolveu invadir o Kuwait para incorporar as zonas petrolíferas ao seu território, iniciando a Guerra do Golfo (COGGIOLA, 2007).

Convencida de que seria o próximo alvo, a monarquia saudita pediu auxílio dos EUA, que enviaram tropas para a região despertando o ódio de Bin Laden, pois este interpretava que a entrada dos soldados estadunidenses na Arábia Saudita violava locais sagrados do Islã e era comparável à invasão soviética no Afeganistão.

Rapidamente, a situação no Oriente Médio mudou. Saddam foi forçado a sair do Kuwait pelos EUA, seu antigo aliado, e buscou restabelecer relações com o Irã. Enquanto isso, o novo presidente iraniano, o moderado Rafsanjani, tentava se aproximar de Washington e da Europa. Essa postura foi seguida pelo seu sucessor, também moderado, Khatami, a partir de 1997 (COGGIOLA, 2007).

Internamente, o Irã vivia um clima de tensão entre os reformistas e conservadores evidenciada pela falta de consenso entre Khatami (com forte apoio popular) e Khamenei. E em 1999, nos vinte anos da Revolução Islâmica, a população voltou às ruas, desta vez contra o regime dos aiatolás, que se tornava cada vez mais repressivo. Ao mesmo tempo, o radicalismo islâmico crescia nos países vizinhos e alimentava grupos como o Hamas e o Hezbollah (COGGIOLA, 2007).

Apesar do interesse de Rafsanjani e Khatami em se aproximar dos EUA nos anos 1990, a inclusão do país no Eixo do Mal, dificultou a possibilidade de negociações. E as intervenções estadunidenses no Oriente Médio, que visavam enfraquecer o Irã e derrubar o governo central, acabaram levando a um endurecimento iraniano em relação à potência ocidental (COGGIOLA, 2007).

Após o 11 de setembro, a Guerra ao Terror derrotou o regime dos Talibãs no Afeganistão e de Saddam no Iraque, tradicionais inimigos do Irã. Isso acabou fortalecendo o peso político e militar iraniano na região e elevando o status de ameaça aos EUA.

Em 2005, o ultraconservador e antissionista Mahmoud Ahmadinejad venceu a eleição presidencial apoiado pelo setor mais avesso aos Estados Unidos entre os religiosos, levando a linha dura do regime de volta ao poder. Desejoso de tornar o Irã uma potência política regional, Ahmadinejad formou uma aliança com diversos grupos políticos e com os militares. Também intensificou o confronto com Israel, que tinha o governo estadunidense como principal sustentáculo e contava com um aparato militar que ameaçava todos os países árabes. Além disso, reviveu o programa nuclear (COGGIOLA, 2007).

Essa situação levou Washington a endurecer ainda mais suas ações contra o Irã visando impedir a qualquer custo que Teerã desenvolvesse capacidades militares nucleares. Algo que fortaleceria ainda mais o país e colocaria tanto os EUA quanto Israel em grave ameaça. As autoridades iranianas, no entanto, sempre negaram qualquer pretensão em desenvolver armamento nuclear.

5.1 O programa nuclear iraniano e as sanções

O Irã começou a se aventurar na área nuclear em 1957, por iniciativa do Xá Reza Pahlavi, que financiou estudos na área buscando diversificar a produção energética do país, altamente dependente do petróleo. Segundo Lampreia (2014), também havia um desejo, não

oficial, de adquirir tecnologia para produção de armamento como forma de consolidar a nação como potência regional no Oriente Médio.

Foi firmado um acordo de cooperação com os EUA para uso pacífico da energia nuclear e instalado um reator de pesquisa na Universidade de Teerã. Porém, os investimentos na área só cresceram de forma expressiva durante a década de 1970, (com o lançamento do programa de desenvolvimento de Pahlavi) impulsionados pelo Choque do Petróleo em 1973.

O governo do Xá começou a investir na construção de várias usinas espalhadas pelo país e buscou dominar o ciclo de produção do combustível nuclear. Com o embargo petrolífero imposto pelos países árabes, os EUA e os países europeus apoiaram o programa atômico iraniano e investiram na construção de centros de pesquisa em Teerã (COGGIOLA, 2007).

Os países ocidentais duvidavam que as intenções de Pahlavi fossem somente pacíficas. Apesar dos mesmos se recusarem a fornecer tecnologias sensíveis ao Irã, a França financiou um centro de treinamento profissional e a construção de uma usina. A empresa alemã KWU foi contratada para construir outra usina em Bushehr. Os EUA fecharam um acordo com o Xá para a venda de 8 reatores, combustível e tecnologia de pesquisa. Até mesmo Israel fez acordos de cooperação nuclear com Teerã (LAMPREIA, 2014).

Documentos dos Estados Unidos e testemunhos de personagens importantes do governo iraniano permitem concluir que Pahlavi tinha o interesse em dominar o ciclo de enriquecimento de urânio e produzir armamentos para não permitir que o Irã ficasse vulnerável na região. Algo que acabou desencadeando uma corrida pelo domínio da tecnologia nos países ao redor, principalmente o Iraque. Apesar disso, Teerã não hesitou em assinar o TNP em 1970 (LAMPREIA, 2014).

O programa nuclear foi paralisado com a Revolução Islâmica em 1979. A guerra com o Iraque levou o novo governo a suspender a construção de usinas e tornou necessário realocar os recursos destinados ao programa para a compra de armas. Além disso, Khomeini demonstrou várias vezes ser contra o uso de energia e arsenal nuclear por motivos religiosos (COGGIOLA, 2007; BANDEIRA, 2016).

A posição iraniana sobre o tema acabou sendo revista na metade dos anos 1980, após o uso de armas químicas pelo Iraque durante a guerra, quando alguns laboratórios de pesquisa foram reabertos e o país buscou um acordo de cooperação com o Paquistão.

Com o fim da guerra e a morte de Khomeini, o presidente Rafsanjani retomou as obras da usina em Bushehr e durante toda a década de 1990, Teerã investiu no domínio da tecnologia de enriquecimento e de produção de combustível atômico. O que despertou desconfiança no Ocidente, principalmente em Washington.

Para evitar tensões, o governo iraniano convidou a AIEA para realizar inspeções nas instalações do país. Apesar da Agência não ter encontrado nada comprometedor, os EUA se opuseram a qualquer cooperação da comunidade internacional com o programa nuclear do Irã. Enquanto isso, China e Rússia deram assistência no desenvolvimento do programa e a Europa optou por manter um diálogo aberto, apesar de não garantir apoio direto, como uma estratégia para fortalecer os moderados no país (COGGIOLA, 2007).

Segundo Lampreia (2014), em meio a esse clima de diálogo entre o Irã e a Europa, um ex-membro do Conselho de Resistência Iraniana informou à AIEA que em alguns centros nucleares do país estavam sendo desenvolvidos experimentos secretos. O que foi confirmado em 2002, pelo Institute for Science and International Security (ISIS) dando início à crise internacional.

A AIEA pressionou o governo iraniano a autorizar novas inspeções em 2003, e Teerã acabou confirmando a existência de instalações para enriquecimento não declaradas e que a construção de um reator movido a águas pesadas estava em andamento (LAMPREIA, 2014).

Para evitar que o CSNU tivesse que intervir, por descumprimento do TNP, os países do E3 (França, Alemanha e Grã-Bretanha) tomaram o controle da situação e iniciaram negociações com Teerã. Em outubro, o Irã se comprometeu a suspender o enriquecimento e reprocessamento de material atômico e aderir gradualmente o Protocolo Adicional em troca de ser reconhecido seu direito de realizar pesquisa na área e negociar condições para obter tecnologia nuclear civil (LAMPREIA, 2014).

Entre 2004 e 2005, as negociações não avançaram significativamente, sendo paralisadas em vários momentos. E forças da coalizão EUA-Israel-Turquia realizaram exercícios militares com a possibilidade de uso de ogivas nucleares objetivando destruir as instalações suspeitas do Irã. Teerã iniciou uma série de movimentações no Golfo Pérsico e anunciou em 2006, que iria retomar suas atividades de pesquisa e enriquecimento de urânio. Foi então, que a AIEA pediu a intervenção do Conselho de Segurança da ONU, alegando falta de informações que comprovariam que o programa iraniano não tinha fins bélicos. A partir desse momento, os

européus se alinharam aos EUA endurecendo sua posição sobre o Irã (LAMPREIA, 2014; BANDEIRA, 2016).

Como resposta, Teerã suspendeu a adesão ao Protocolo Adicional. E em Israel, o Primeiro-ministro Netanyahu condenou as ambições iranianas e passou a difundir a ideia de que Ahmadinejad desejava destruir os judeus e que deveria ser julgado por uma corte internacional. Ao mesmo tempo, o israelense tentava convencer os países ocidentais a adotarem rígidas sanções econômicas contra o Irã para prejudicar a economia iraniana e acabar com as fontes de financiamento do programa atômico persa, além de dificultar o patrocínio de grupos antissionistas em Israel (COGGIOLA, 2007; BANDEIRA, 2016).

A escalada de tensões levou Bush a afirmar que não estava descartada a possibilidade de um ataque nuclear se as autoridades em Teerã não cooperassem. Israel começou a fazer testes com submarinos nucleares com anuência na Turquia, enquanto os EUA buscavam apoio da OTAN e do CSNU contra Ahmadinejad. Do lado persa, Khamenei anunciou que caso seu país sofresse um ataque militar dos EUA, revidaria de todas as formas que conseguisse. E o governo iraniano comprou 29 sistemas antiaéreos Tor M-1 da Rússia para se defender (COGGIOLA, 2007).

O Conselho de Segurança passou a aprovar uma série de sanções contra o Irã, sendo a primeira rodada em 2006, a segunda em 2007, a terceira em 2008 e quarta em 2010. A pressão sobre o país foi sentida até mesmo no Brasil, quando os cinco maiores fundos de pensão dos EUA, que detém parcela significativa de ações da Petrobras, exigiram que a empresa cancelasse os contratos com o Irã. Algo que o governo brasileiro relutou em ceder.³¹

Ao mesmo tempo em que aprovava as sanções, o CSNU manteve em outra frente, uma política de diálogo para solucionar a crise. Em 2006, propôs o fornecimento de tecnologia avançada para o programa nuclear civil em troca de Teerã abrir mão de reprocessar o material já irradiado e se comprometer a cumprir as normas do Protocolo Adicional. No entanto, a proposta foi recusada (LAMPREIA, 2014).

Logo, foi revelada a existência de uma nova usina não declarada em Fordow. O que fez os iranianos retornarem às negociações. Foi acordado em 2009, que em troca de inspeções nessa

³¹ EUA querem tirar Petrobras do Irã. O Tempo, 9 jul. 2007. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/economia/eua-querem-tirar-petrobras-do-ira-1.623533>>. Acesso em: 24 abr. 2002

usina, o Irã poderia enviar 1200 kg de urânio enriquecido para a Rússia e a França, que seria transformado em combustível para o reator de Teerã e devolvido em seguida ao governo persa. O que não foi bem aceito em Teerã (LAMPREIA, 2014).

A oposição interna às condições impostas pelo Ocidente levou o governo a rever suas posições e buscar acordos mais vantajosos, no entanto, a comunidade internacional e os países centrais começaram a considerar que o Irã estava apenas ganhando tempo (AMORIM, 2018).

Ao assumir a presidência dos EUA, Barack Obama convenceu os europeus a restringirem a importação do petróleo iraniano, no entanto, China e Rússia continuavam a defender o direito do Irã de enriquecer urânio. A comunidade internacional se manteve dividida entre países que defendiam o direito de Teerã de ter um programa nuclear civil (como Turquia e Brasil) e aqueles que estavam convencidos de que o regime de Ahmadinejad e Khamenei desejava se tornar uma potência nuclear armada (como EUA e Israel).

O governo iraniano, assim como o brasileiro, criticou a hipocrisia das potências nucleares, que nunca levaram a sério seus compromissos de se desarmarem e fizeram vista grossa ao desenvolvimento de armamentos atômicos na Índia, Paquistão e Israel (BANDEIRA, 2016).

Ainda em 2009, o Irã voltou atrás e admitiu que poderia aceitar a proposta de troca de urânio por combustível pronto para seu reator em Bushehr. Mohamed ElBaradei, diretor-geral da AIEA propôs que o material levemente enriquecido fosse enviado à Turquia, sob custódia da Agência, até ser mandado de volta em forma de combustível para o país de origem. No entanto, para dar prosseguimento ao acordo, o governo iraniano deveria suspender imediatamente o enriquecimento de urânio dentro do país. Teerã recusou e elevou suas capacidades de enriquecimento para 20% (LAMPREIA,2014).

O urânio enriquecido acima de 3,5% é suficiente para produzir combustível e abastecer as usinas nucleares. Enriquecimento a 20% é necessário para alimentar reatores de pesquisa, no entanto, ainda é insuficiente para produzir qualquer armamento, cujo teor necessário é de acima de 90%. Ainda assim, a crise tomou proporções enormes e o impasse estava dado.

As tentativas de diálogo entre EUA e Irã após a revolução islâmica sempre foram marcadas por tensões internas. Clinton tentou iniciar uma aproximação pragmática com o Irã após a intensificação da atuação militar estadunidense no Iraque em 1998, mas foi muito criticada pelos neo-conservadores, que enxergavam o regime iraniano como hostil

(PECEQUILO, 2013). Ao mesmo tempo, os reformistas iranianos na década de 1990, não receberam a abertura que queriam e acabaram sendo derrotados pela linha dura. Nos anos 2000, a vitória eleitoral de George Bush e a Guerra ao Terror alimentaram tanto o conservadorismo interno nos EUA, que levaria o Irã a ser equiparado à Coreia do Norte e Venezuela com sua entrada no “Eixo do Mal”, quanto enfraqueceu os reformistas e alimentou a desconfiança da sociedade iraniana com o Ocidente levando Ahmadinejad ao poder em 2005.

A invasão do Afeganistão e do Iraque resultaram em intensa instabilidade na região e provocou o temor em Teerã de que o Irã seria o próximo alvo das forças estadunidenses. O país fechou então, um acordo nuclear com a Rússia já em 2003, para a construção de um reator em Busher. Eleito nesse cenário, Ahmadinejad acelerou o programa nuclear assim que assumiu o governo e buscou parcerias estratégicas com a Rússia e a China, que dependentes do petróleo iraniano poderiam amenizar as pressões contra o país persa no CSNU. Além disso, procurou ampliar as alianças extra regionais e encontrou na Venezuela, um parceiro (PECEQUILO, 2013).

Nas eleições de 2008, apesar do fato de que a Plataforma do Partido Democrata estabelecia que “o mundo precisa prevenir que o Irã adquira armas nucleares” E que, “isso começa com sanções mais duras e diplomacia de alto nível, sem pré-condições” (PPD, 2008, p. 31 apud DELL’AGNOL, 2018) Obama prometeu um recomeço para o relacionamento entre os dois países.

Até 2013, no entanto, não houve redução de tensões. Ahmadinejad sofria com a pressão de grupos internos que viam a aproximação com Washington com maus olhos (AMORIM, 2018). Além disso, apesar do presidente norte-americano afirmar que se interessava mais pela solução do conflito nuclear do que pela democracia e os direitos humanos no Irã, os líderes iranianos desconfiavam que o Movimento Verde (que contestou a validade das eleições em 2009) poderia ter sido orquestrado pelos EUA (KATZ, 2010). Ao mesmo tempo, a linha conservadora do Departamento de Estado e do de Defesa estadunidense e os grupos de interesse com ligações israelenses faziam oposição à um abrandamento no relacionamento com o Irã (PECEQUILO, 2013).

Não é o objetivo deste trabalho, chegar a uma conclusão se a República Islâmica do Irã realmente estava em busca de desenvolver armamento nuclear durante o período estudado. Não seria possível, devido a inúmeras limitações a que estou submetido, obter informações que permitissem provar as reais intenções iranianas. Apesar disso, dada a configuração regional na

qual o país persa tem de lidar, não seria uma hipótese absurda que houvesse o desejo pelo menos de obter as condições materiais e capacidades para em caso de maior necessidade garantir sua proteção territorial e soberania. O que é possível afirmar a partir dos fatos já conhecidos, é que desde o governo de Reza Pahlavi há um desejo claro do país dominar o ciclo de enriquecimento de urânio e não ficar atrasado em relação às demais nações do Oriente Médio, principalmente Israel. Além disso, há evidências de que o Xá desejava adquirir armamento apesar de ter assinado o TNP.

O domínio da tecnologia nuclear civil abre variadas vantagens ao país detentor desse conhecimento, como autonomia em questões energéticas e de equipamentos médicos, status perante a comunidade internacional e a entrada para um seleto grupo de exportadores de produtos atômicos. Portanto, é compreensível que algumas nações busquem desenvolver tais capacidades. No caso iraniano, estar envolto por países de maioria sunita e possuir vizinhos, como o Israel e o Paquistão, que detém arsenal atômico se torna um grande fator de incentivo para que se desenvolvam capacidades bélicas a fim de garantir sua integridade territorial e status de potência na região.

O discurso oficial do Irã pós-revolução, sempre foi de que o país não buscava a produção de armamento. Khomeini se expressava publicamente condenando a posse e o uso de armas de destruição em massa. Khamenei emitiu um pronunciamento legal da autoridade religiosa do Islã (Fatwâ) em 2005, que foi lido em reunião da AIEA, proibindo a produção e armazenamento de arsenal nuclear. E em 2012, voltou a reiterar esse pensamento (BANDEIRA, 2016). Nesse mesmo ano, o embaixador Seyed Hossein Mousavin, membro do Supremo Conselho de Segurança Nacional do Irã e ex-porta voz iraniano nas negociações com a AIEA, lançou um livro explicando dez razões do porquê seu país não desejava produzir armamentos atômicos. Dentre elas, estavam motivos religiosos e o desejo de evitar um efeito dominó no Oriente Médio levando todos os vizinhos a se armarem.

Ocultar suas capacidades de enriquecimento, poderia oferecer vantagens táticas em caso de conflito, além de impedir o boicote dos EUA e Israel às suas instalações, já que estes se manifestavam publicamente contra o programa iraniano. Isso poderia explicar o interesse de Teerã em manter alguns projetos secretos, como os que acabaram sendo levados a público a partir de 2002, sem necessariamente significar que estes se destinavam a produção de armas.

Essa visão, no entanto, não é aceita em Washington ou Tel Aviv, que veem a opção iraniana por um programa secreto como tentativa de esconder as reais capacidades de ameaça

que o Irã poderia ser (LIMA, 2016). Nos relatos de Celso Amorim das conversas realizadas com vários chefes de Estado e diplomatas sobre o programa nuclear iraniano, é possível perceber que as potências do Ocidente e a AIEA não acreditavam nas intenções pacíficas de Teerã. Netanyahu chegou a apresentar a Amorim supostas provas da existência de instalações nucleares iranianas que possuíam fins bélicos. Ao mesmo tempo, Bandeira (2016), acusa Israel de usar a ofensiva contra o Irã como desculpa para se armar ainda mais e não precisar prestar contas do seu próprio programa atômico.

É fato que os EUA sabiam à época que as capacidades nucleares do Irã, eram insuficientes para a produção de um arsenal. O melhor cenário para Washington era que o país não dominasse sequer as capacidades civis, como único meio de assegurar que a República Islâmica não chegaria a dominar tecnologia militar nessa área.

O Brasil, havia retomado os investimentos no seu próprio programa nuclear e sofrido recentes pressões dos EUA e da AIEA, embora em níveis distintos. Apesar de ser contra o desenvolvimento de armas atômicas e estar ciente da posição das potências ocidentais, resolveu agir em defesa do programa nuclear civil do Irã, o qual Teerã indiscutivelmente tem direito por ser signatário do TNP. A aproximação entre Lula e Ahmadinejad e a atuação de Celso Amorim na busca por uma solução negociada foi introduzindo o país sul-americano no meio desse conflito

O governo brasileiro então, identificou uma janela de oportunidade e resolveu agir, na esperança de que se conseguisse ao menos destravar o diálogo, como revelou Celso Amorim em algumas obras e entrevistas, já teria obtido algum sucesso na questão. Além disso, o chanceler brasileiro era contra o isolamento do Irã, pois via essa atitude das grandes potências como um empurrão para que Teerã optasse cada vez mais pela radicalização e estava convicto de que os iranianos jamais renunciariam ao seu direito de desenvolver tecnologia nuclear civil.

Os eventos concretos que levaram o Brasil a agir e resultaram na Declaração de Teerã, bem como as complexidades que envolviam as chances de sucesso ou fracasso da ação, serão analisadas a seguir.

6 A ATUAÇÃO DO BRASIL NA QUESTÃO NUCLEAR DO IRÃ

Como visto na parte 4, o Governo Lula procurou expandir o relacionamento com os países árabes como uma das vertentes da cooperação Sul-Sul e se voluntariou para mediar a questão entre Israel e os palestinos. E que apesar de não ter havido um avanço concreto nas negociações motivado diretamente pela atuação brasileira, o Brasil acabou se projetando nesse espaço e se envolvendo política e economicamente com a região.

A busca por parcerias que permitissem ao Irã contornar os embargos dos EUA foi de encontro à diplomacia universalista de Lula, que se encontrava em plena expansão e buscava reformas no modelo de governança global, principalmente em questões de segurança (NOTARI, 2015).

Brasil e Irã estabeleceram relações diplomáticas em 1903, no governo de Rodrigues Alves. Porém, foi somente no segundo governo do PT que elas se fortaleceram. Celso Amorim visitou o Irã 4 vezes e o presidente iraniano veio ao Brasil assim como Lula visitou Teerã uma vez. Em meio as controvérsias geradas durante a reeleição de Ahmadinejad em 2009, o governo brasileiro reconheceu o político xiita rapidamente como vencedor e em 2011, a diplomacia sob Dilma se absteve na ONU, em relação a condenação da situação dos direitos humanos naquele país. (NOTARI, 2015).

Celso Amorim (2018) afirmou em seus relatos que Lula demonstrou a ele interesse por várias vezes, de visitar o Irã e aprofundar laços com esse país, mas o chanceler evitou incentivar essa viagem por causa da alta complexidade que o assunto envolvia. Apesar disso, por estar lidando com as inspeções da AIEA no Brasil, Celso acabou mantendo conversas com El-Baradei, diretor-geral da agência, sobre o programa nuclear iraniano e com Javier Solana, então Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia.

Eventualmente, relatou Amorim, líderes ocidentais conversavam com a diplomacia brasileira sobre a questão iraniana. Em 2005, o chanceler brasileiro expressou a Condoleezza Rice, secretária de Estado do presidente Bush, que manter uma postura muito agressiva contra o Irã, passando a ideia de que o país nunca poderia ter acesso à tecnologia nuclear não lhe parecia a abordagem certa e que era melhor convencer os iranianos de que deveriam recuperar a confiança do Ocidente. A ideia, no entanto, não foi recebida com entusiasmo pela política estadunidense.

Durante uma visita de Lula à Grã-Bretanha, o secretário do Exterior, Jack Straw sugeriu ao chefe do Itamaraty de que o Brasil poderia convencer Ahmadinejad a aceitar as propostas do Ocidente. Em 2006, Angela Merkel expressou à Lula o desejo de que fosse possível chegar num consenso sobre a questão sem a necessidade de acionar o CSNU (AMORIM, 2018).

Como Ahmadinejad também expressava desejo de visitar o Brasil, Amorim viajou para Teerã pela primeira vez em 2008, para preparar o encontro entre os chefes de Estado dos dois países. E apesar de ter retornado enxergando como pouco provável as chances brasileiras de participar de uma solução negociada com o Irã e de não ver sinais de que os EUA pudessem abandonar a postura agressiva, viu a possibilidade de conseguir um acordo como uma oportunidade “de elevar nossa estatura no tabuleiro político mundial” (AMORIM, 2018, p. 381). E não desistiu.

Durante a Cúpula do G8 em 2009, na Itália, Obama pediu uma reunião bilateral com Lula e em vista da visita de Ahmadinejad à Brasília, afirmou que os EUA precisavam de países amigos que fossem capazes de falar com aqueles que eles não podiam. Em várias conversas de interlocutores estadunidenses com o governo brasileiro antes da chegada a do presidente iraniano, Washington enfatizou a necessidade do Brasil tentar convencer Teerã a aceitar o “acordo de troca” feito pelo CSNU. Posição mantida também por ElBaradei e Javier Solana (AMORIM, 2018).

O acordo de troca era referente a proposta da AIEA de que o Irã enviasse 1200 kg de urânio pouco enriquecido (LEU) para a Rússia e a para a França, que seria transformado em combustível para o reator de Teerã e devolvido em seguida ao governo persa. A recusa iraniana em enviar o material para fora de seu território acabou levando o diretor da AIEA, ElBaradei a sugerir que o LEU fosse enviado à Turquia e ficasse sob custódia da agência até que o combustível fosse enviado ao Irã. A contrapartida ocidental, no entanto, exigia que a República Islâmica suspendesse totalmente suas atividades de enriquecimento de urânio. Algo que foi recebido como absurdo pelo regime dos aiatolás e provocou o Irã a iniciar o enriquecimento a 20% suspendendo o diálogo com o Ocidente.

Segundo Amorim (2018), durante a época de preparação para a visita de Ahmadinejad ao Brasil, além da troca de conversas intensa com os EUA, o ministro turco Ahmet Davutoglu também entrou em contato para entender a posição brasileira sobre a questão nuclear iraniana e quais os esforços já haviam sido feitos.

Durante a passagem do presidente do Irã em Brasília, Lula enfatizou que Teerã não podia se isolar e que era necessário buscar acordos que permitissem o desenvolvimento do programa nuclear civil iraniano. Além disso, afirmou que o Brasil estava disposto a ajudar no que fosse necessário. E Amorim reiterou a importância de aceitar o acordo de troca. Ahmadinejad, admitiu que levou a proposta da AIEA em consideração, mas que a repercussão da mídia ocidental de que a medida poderia atrasar o programa atômico iraniano em média em um ano, despertou uma reação negativa nas lideranças de seu país, o que dificultou a concretização do acordo. Apesar disso, ele estava disposto a continuar o diálogo (AMORIM, 2018).

Internamente, Ahmadinejad lidava com tensões com o Legislativo e enfrentava dificuldades econômicas provadas pelas sanções econômicas impostas pelo CSNU, além dos embargos unilaterais dos EUA e da União Europeia. Além disso, o programa nuclear iraniano era visto como motivo de orgulho nacional e havia intensa desconfiança em relação aos EUA e a França, que nunca havia devolvido o material atômico enviado ao país ainda durante o governo de Reza Pahlavi (AMORIM, 2018; LAMPREIA, 2014).

Até meados de 2009, no entanto, não houve medidas concretas que se configurassem como um protagonismo brasileiro. Tudo se resumia a troca de impressões entre chefes de Estado e um voluntarismo do Brasil em participar de alguma solução. O envolvimento de Lula e Amorim começa a tomar forma após o encontro com o presidente francês, Nicolas Sarkozy em Manaus, em novembro.

Lula falou sobre a conversa com Ahmadinejad e de que ele havia manifestado interesse pelo diálogo. Sarkozy respondeu que só iniciaria qualquer conversação com o Irã se a estudante francesa, Clotilde Reiss, que havia sido presa pelo regime dos aiatolás acusada de espionagem, fosse libertada. Poucos dias depois, o Irã anunciou ao mundo que iniciaria as tentativas de enriquecer urânio a 20% e a crise adquiriu proporções maiores. Foi então, que Lula autorizou Amorim a retornar à Teerã e discutir a libertação de Clotilde (AMORIM, 2018).

Em conversa com Ahmadinejad, o chanceler brasileiro afirma que conseguiu convencer o presidente a adiar o enriquecimento a 20% por dois meses. E em relação a prisioneira francesa, havia a possibilidade de troca por um iraniano detido na França, acusado de assinar o ex-primeiro-ministro do Irã, Shapour Bakhtiar. Após intensa conversação discreta entre os ministros dos três países, a justiça francesa libertou o prisioneiro e a troca foi realizada. Apesar

disso, a reação de Sarkozy em relação ao programa nuclear persa se revelou nos meses seguintes, decepcionante ao Brasil (AMORIM, 2018).

Na troca de reféns o Itamaraty conseguiu uma vitória. E a política externa brasileira vivia um momento de grande evidência no mundo, com a revista *Foreign Policy* tendo publicado um artigo em outubro de 2009, elogiando Celso Amorim e o elegendo o melhor ministro das Relações Exteriores do planeta.³² Isso contribuiu para alimentar a ambição do governo brasileiro.

Nessa mesma época, o Brasil foi eleito para ocupar, pela segunda vez no governo Lula, um assento rotativo no Conselho de Segurança da ONU. Mandato que coincidiu com o da Turquia.

O governo Turco, que era tradicionalmente alinhado aos interesses dos EUA, deu um novo molde à sua política externa a partir de 2002, com a ascensão do AKP e de Erdogan ao poder, se baseando na Teoria da Profundidade Estratégica pensada por Ahmet Davutoglu. A nova orientação via a Turquia como uma potência regional capaz de solucionar pacificamente os conflitos que a rodeavam (REIS e LEÃES, 2014). E o desejo pela liderança regional, reconhecimento do seu status de potência e de participação nas questões de governação global, assim como o Brasil, tornou os turcos altamente interessados em promover alguma solução à questão iraniana (NOTARI, 2015). Além disso, Erdogan não via com bons olhos a possibilidade de seu vizinho xiita adquirir armamentos nucleares (LAMPREIA, 2014).

As conversas entre Amorim e Davutoglu levaram ambos os países a perceberem que seus esforços coincidiam. Os dois ministros combinaram uma atuação coordenada em relação ao programa atômico do Irã, denominada pelo chanceler turco como “Operação Yasemin”, em homenagem à neta de Amorim, que tem ascendência turca por parte de pai (AMORIM, 2018).

O Irã insistia na recusa ao acordo de troca e defendia que o envio do LEU e o recebimento do combustível fosse realizado simultaneamente em território iraniano. E o Brasil, já extremamente envolvido na questão, necessitava do apoio dos EUA para ter qualquer sucesso.

³² ROTHKOPF, D. The world's best foreign minister. *Foreign Policy*, 7 out. 2009. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2009/10/07/the-worlds-best-foreign-minister/>>. Acesso em: 24 abr. 2022

O subsecretário de Estado, Bill Burns foi ao Brasília em fevereiro de 2010, preparar a visita de Hillary Clinton ao país. Demonstrou descrença quanto a possibilidade de resolução da questão pelo diálogo e deu a entender que os EUA estavam se dedicando a aprovar uma nova rodada de sanções no CSNU, pois Burns estava convencido de que o mais eficaz seria enfraquecer ainda mais o regime iraniano para forçar o Irã a ceder (AMORIM, 2018).

Hillary esteve no Brasil no dia 3 de março e deixou evidente que a prioridade de Washington naquele momento era aprovar mais sanções, ainda que não estivesse totalmente fechada ao diálogo. E que esperava o apoio brasileiro nesse processo. Amorim afirma que percebeu mais tarde, que os EUA já estavam naquele momento, tentando convencer a Rússia e a China a não vetarem uma resolução nesse sentido no CSNU.

Durante a Cúpula sobre segurança Nuclear, em abril, houve um encontro trilateral entre Brasil, EUA e Turquia. Amorim (2018) relata que Obama demonstrou irritação durante o encontro e chamou a tentativa turco-brasileira de encontrar uma solução pela via diplomática de “ingênua”. Além de ter dito que adiar a aprovação de medidas mais duras poderia levar Israel a atacar o Irã.

Moniz Bandeira acusou Netanyahu de utilizar a retórica agressiva contra o Irã como uma estratégia contra Obama para forçar os EUA a venderem armamentos sofisticados ao seu país. Enquanto Bush se recusou a vender armas de penetração profunda à Israel, que poderiam ser úteis para atacar instalações secretas iranianas localizadas em cavernas, Obama, autorizou as negociações desses equipamentos em troca de que Tel Aviv, segundo o Ma’ariv Israeli News Service, adiasse qualquer ataque às instalações persas até 2013 (BANDEIRA, 2012).

Netanyahu afirmava publicamente que Ahmadinejad queria destruir seu país e não considerava a solução pacífica como opção. Durante a visita de Amorim a Israel, o primeiro-ministro marcou uma reunião com especialistas que mostrariam ao chanceler brasileiro, provas das intenções bélicas iranianas. O chefe do Itamaraty recebeu as informações, que via como pouco convincentes, com muita desconfiança. Aquela situação lhe lembrou o episódio em que os EUA justificaram com provas falsas a invasão do Iraque.

Ouvindo especialistas sobre as características que definem um arsenal nuclear, Amorim tomou conhecimento de que uma única bomba necessitava de 2 mil quilos de LEU. A partir daí, concluiu que o acordo de troca ainda poderia ter valor, dado que a quantidade de urânio sabidamente enriquecida pelo Irã não era muito superior a esse número. A iniciativa brasileira, no entanto, não parecia contar com um futuro promissor.

Então, no dia 20 de abril, Obama enviou uma carta para Lula e para Erdogan, que provocou uma reviravolta na questão. Essa carta se tornou a maior justificativa brasileira para os esforços que resultaram na Declaração de Teerã. Amorim e Lula interpretaram as palavras de Obama com um incentivo para seguir em frente e buscar um acordo com o Irã. O documento, no entanto, apresenta um discurso ambíguo e foi divulgada pela imprensa brasileira como forma de desmentir a justificativa do governo. O ex-Chanceler de Cardoso, Luiz Felipe Lampreia, publicou um livro em que acusa os dirigentes do Brasil de interpretarem equivocadamente as falas do presidente estadunidense e agirem com base em uma ilusão no momento da negociação.

Para que se possa analisar com mais clareza se houve ou não uma confusão de interpretação, optei por exibir a carta na íntegra a seguir:

Gostaria de agradecer-lo por nossa reunião com o primeiro-Ministro Erdogan, da Turquia, durante a Conferência de Cúpula sobre Segurança Nuclear. Dedicamos algum tempo ao Irã, à questão da provisão de combustível nuclear para o Reator de Pesquisa de Teerã (TRR), e à intenção de Turquia e Brasil quanto a trabalhar para encontrar uma solução aceitável. Prometi responder detalhadamente às suas ideias, refleti cuidadosamente sobre a nossa discussão e gostaria de oferecer uma explicação detalhada sobre minha perspectiva e sugerir um caminho para avançarmos.

Concordo com você em que o TRR representa uma oportunidade para abrir caminho a um diálogo mais amplo no que tange a resolver preocupações mais fundamentais da comunidade internacional com respeito ao programa nuclear iraniano em seu todo. Desde o começo, considerei a solicitação iraniana como uma oportunidade clara e tangível de começar a construir confiança mútua e assim criar tempo e espaço para um processo diplomático construtivo. É por isso que os Estados Unidos apoiaram de forma tão vigorosa a proposta apresentada por Mohamed El Baradei, o ex-diretor-geral da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

A proposta da AIEA foi preparada de maneira a ser justa e equilibrada, e para permitir que ambos os lados ganhem confiança. Para nós, o acordo iraniano quanto a transferir 1.200 quilos de seu urânio de baixo enriquecimento (LEU) para fora do país reforçaria a confiança e reduziria as tensões regionais, ao reduzir substancialmente os estoques de LEU do Irã. Quero sublinhar que esse elemento é de importância fundamental para os Estados Unidos. Para o Irã, o país receberia o combustível nuclear solicitado para garantir a operação continuada do TRR a fim de produzir os isótopos médicos necessários e, ao usar seu próprio material, os iranianos começariam a demonstrar intenções nucleares pacíficas. Não obstante, o desafio continuado do Irã a cinco resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que ordenam o final de seu programa de enriquecimento de urânio, estávamos preparados para apoiar e facilitar as ações quanto a uma proposta que forneceria combustível nuclear ao Irã usando urânio enriquecido pelo Irã uma demonstração de nossa disposição de trabalhar criativamente na busca de um caminho para a construção de confiança mútua.

No curso das consultas quanto a isso, reconhecemos também o desejo de garantias, da parte do Irã. Como resultado, minha equipe se concentrou em garantir que a proposta da AIEA abarcasse diversas cláusulas, entre as quais uma declaração nacional de apoio pelos Estados Unidos, a fim de enviar um claro sinal do meu governo quanto à nossa disposição de nos tornarmos signatários diretos e até mesmo potencialmente desempenharmos um papel mais direto no processo de produção do combustível; também ressaltamos a importância de um papel central para a Rússia e da custódia plena da AIEA sobre o material nuclear durante todo o processo de produção de combustível. Na prática, a proposta da AIEA oferecia ao Irã garantias e compromissos significativos e substanciais da parte da AIEA, dos Estados Unidos e da Rússia. O dr. El Baradei

declarou publicamente no ano passado que os Estados Unidos estariam assumindo a vasta maioria do risco, na proposta da AIEA.

Como discutimos, o Irã parece estar seguindo uma estratégia projetada para criar a impressão de flexibilidade sem que concorde com as ações que poderiam começar a gerar confiança mútua. Observamos os vislumbres de flexibilidade transmitidos pela Irã a você e a outros, enquanto reiterava formalmente uma posição inaceitável à AIEA, por meio dos canais oficiais. O Irã continuou a rejeitar a proposta da AIEA e insistiu em reter em seu território o urânio de baixo enriquecimento até a entrega do combustível nuclear. Essa é a posição que o Irã transmitiu formalmente à AIEA em janeiro e uma vez mais em fevereiro de 2010.

Compreendemos pelo que vocês, a Turquia e outros nos dizem que o Irã continua a propor a retenção do LEU em seu território até que exista uma troca simultânea de LEU por combustível nuclear. Como apontou o general [James] Jones [assessor de Segurança Nacional da Casa Branca] durante o nosso encontro, seria necessário um ano para a produção de qualquer volume de combustível nuclear. Assim, o reforço da confiança que a proposta da AIEA poderia propiciar seria completamente eliminado para os Estados Unidos, e diversos riscos emergiriam. Primeiro, o Irã poderia continuar a ampliar seu estoque de LEU ao longo do período, o que lhes permitiria acumular um estoque de LEU equivalente ao necessário para duas ou três armas nucleares, em prazo de um ano. Segundo, não haveria garantia de que o Irã concordaria com a troca final. Terceiro, a "custódia" da AIEA sobre o LEU no território iraniano não nos ofereceria melhora considerável ante a situação atual, e a AIEA não poderia impedir o Irã de retomar o controle de seu urânio a qualquer momento.

Existe uma solução de compromisso potencialmente importante que já foi oferecida. Em novembro, a AIEA transmitiu ao Irã nossa oferta de permitir que o Irã transfira seus 1,2 mil de LEU a um terceiro país especificamente a Turquia- no início do processo, onde ele seria armazenado durante o processo de produção do combustível como caução de que o Irã receberia de volta o seu urânio caso não viéssemos a entregar o combustível. O Irã jamais deliberou seriamente quanto a essa oferta de "caução" e não ofereceu explicação confiável quanto à sua rejeição. Creio que isso suscite questões reais quanto às intenções nucleares iranianas. Caso o Irã não esteja disposto a aceitar uma oferta que demonstre que seu LEU é para usos pacíficos e civis, eu instaria o Brasil a insistir junto ao Irã quanto à oportunidade representada por essa oferta de manter seu urânio como "caução" na Turquia enquanto o combustível nuclear está sendo produzido.

Ao longo do processo, em lugar de construir confiança o Irã vem solapando a confiança, na forma pela qual abordou essa oportunidade. É por isso que questiono a disposição do Irã para um diálogo de boa-fé com o Brasil, e por isso eu o acautelei a respeito em nosso encontro. Para iniciar um processo diplomático construtivo, o Irã precisa transmitir à AIEA um compromisso construtivo quanto ao diálogo por meio de canais oficiais algo que até o momento não fez. Enquanto isso, continuaremos a levar adiante nossa busca de sanções, dentro do cronograma que delineei. Também deixei claro que as portas estão abertas para uma aproximação com o Irã. Como você sabe, o Irã até o momento vem recusando minha oferta de um diálogo abrangente e incondicional.

Aguardo ansiosamente a próxima oportunidade de encontrá-lo e discutir essas questões, levando em conta o desafio que o programa nuclear iraniano representa para a segurança da comunidade internacional, inclusive no Conselho de Segurança da ONU.

Sinceramente,

Barack Obama³³

³³ Carta de Barack Obama a Lula sobre acordo com o Irã. Folha de S. Paulo, 27 maio 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/741132-leia-integra-traduzida-da-carta-de-barack-obama-a-lula-sobre-acordo-com-o-ira.shtml>>. Acesso em: 24 abr. 2022

Após a leitura integral da carta, é possível perceber que é questionável a justificativa brasileira de que Obama deu um mandato à Lula para liderar uma negociação. Apesar disso, é evidente o interesse do presidente democrata em obter ajuda brasileira para convencer Ahmadinejad a aceitar o acordo de troca proposto pela AIEA, transferindo o LEU para a Turquia enquanto se produzia o combustível a ser enviado à Teerã. Posição que seria contrariada por Hillary Clinton pouco tempo depois.

Na carta-resposta enviada por Lula, o presidente brasileiro detalhou as iniciativas que estavam sendo tomadas pelo Brasil sobre o caso e falou que durante a visita de Amorim à Teerã, houve “receptividade às ponderações brasileiras, interesse em discutir detalhes e maior pragmatismo” (AMORIM, 2018, p. 1086).

Após o envio da carta-resposta, no dia 11 de maio, Hillary Clinton ligou para o chanceler brasileiro e pareceu desconhecer o conteúdo da mensagem de Obama. Além disso, defendeu que as sanções seriam mais efetivas e afirmou que o Irã estava se aproveitando da boa-fé do Brasil e da Turquia e evitando compromisso formais. Ouviu a resposta de Amorim com impaciência e enfatizou que o estoque iraniano de LEU estava aumentando desde a data da proposta de troca feita pela AIEA e que o enriquecimento a 20% era um problema. Ciente disso, Celso insistiu que o mais importante naquele momento era convencer o Irã a aceitar o acordo de troca ou algo semelhante como forma de gerar confiança e retorno do diálogo. Os dois, porém, não chegaram a um consenso (AMORIM, 2018).

No dia 14 de maio, o presidente Russo, Dmitri Medvedev declarou publicamente após uma reunião com Lula em Moscou, que esperava que o Brasil tivesse êxito com o Irã, mas que as chances eram baixas. Indagado pela imprensa, afirmou: “Visto que meu amigo Lula é um otimista, eu também vou ser otimista: vejo uns 30% de chances... Essa pode ser a última chance antes da adoção de medidas do Conselho de Segurança da ONU”.³⁴ Amorim relatou que a essa altura, sem o seu conhecimento, os EUA já haviam conseguido o apoio da Rússia e da China para aprovar uma nova rodada de sanções (AMORIM, 2018). Esse posicionamento russo, junto com as declarações de Hilary Clinton e o que foi expresso por Obama na carta aos presidentes

³⁴ Medvedev está pouco otimista quanto às chances de êxito de Lula no Irã. Correio Braziliense, 14 maio 2010. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/mundo/2010/05/14/interna_mundo.192367/medvedev-esta-pouco-otimista-quanto-as-chances-de-exito-de-lula-no-ira.shtml>. Acesso em: 24 abr. 2022

do Brasil e da Turquia revelam que o p5+1 estava descrente quanto à possibilidade de o Irã ceder.

No caso de a mediação turco-brasileira fracassar, os EUA contariam com mais legitimidade para aplicar uma nova rodada de sanções. Por isso, não era interessante barrar a iniciativa desde o começo. No entanto, uma vitória poderia enfraquecer a posição da China e da Rússia, conquistada por meio de negociações intensas, e adiar a aprovação de novas sanções. A essa altura, já era forte em Washington, o discurso de que o Irã estava utilizando as tentativas de diálogo como instrumento para ganhar tempo e avançar com o enriquecimento de urânio. Isso levou analistas a se questionarem se a ambiguidade com que o governo estadunidense tratou da questão com o Brasil não teria sido proposital, incentivando indiretamente Lula a agir, mas esperando seu fracasso.

No dia 16 de maio, representantes brasileiros, turcos e iranianos se reuniram na capital da República Islâmica e após 24 horas de negociações intensas anunciaram à imprensa a Declaração de Teerã. No documento o Brasil e a Turquia reafirmavam o compromisso com a defesa do direito iraniano de desenvolver um programa nuclear civil, nos termos do TNP. E o Irã se comprometia a enviar 1200 kg de LEU à Turquia sob a guarda da AIEA e de observadores indicados pelo governo de Ahmadinejad em troca de 120 kg de combustível para o reator de pesquisa de Teerã.

No dia seguinte, Lula declarou publicamente que:

O acordo alcançado com o Irã para realizar a troca de urânio na Turquia é uma vitória para a diplomacia. Ela sai vencedora hoje. Creio que foi uma resposta de que é possível, com diálogo, construir a paz, construir o desenvolvimento. Há um milhão de razões para termos argumentos para construir a paz e não há nenhuma razão para construirmos a guerra. O Brasil acreditou que era possível fazer o acordo. Mas o que é importante é que nós estabelecemos uma relação de confiança... não é possível fazer política sem ter uma relação de confiança (LULA, 2010 apud LAMPREIA, 2014).

Em seguida, Celso Amorim afirmou que a medida deveria bastar para evitar a aprovação das sanções no CSNU. No entanto, Washington recebeu a notícia com reprovação e Hillary ligou para Amorim para deixar claro que não aceitaria o acordo. No fim do mês, o ministro do Exterior da França afirmou que Lula havia tomado o caminho errado e que estava sendo enganado por Ahmadinejad. Poucas semanas depois, no dia 19 de junho de 2010, foi aprovada no CSNU a resolução 1929, aplicando a 4ª rodada de sanções e condenando o Irã por falta de clareza quanto às suas intenções nucleares e ausência de cooperação com a comunidade internacional. Brasil e Turquia votaram contra e sofreram uma derrota de 12 a 2 (LAMPREIA, 2014).

Em poucos dias, o governo Lula, que havia elevado o Brasil a um patamar inédito na política mundial, viu seus esforços se transformarem em uma grande derrota. E não faltaram críticas internas e externas às ambições brasileiras. Hillary, comentando sobre o episódio, afirmou:

As Brazil economy grew, so did Lula's assertiveness in foreign policy. He envisioned Brazil becoming a major world power, and his actions led to both constructive cooperation and some frustrations. For example, in 2004, Lula sent troops to lead the UN peacekeeping mission in Haiti, where they did an excellent job of providing order and security under difficult conditions. On the other hand, he insisted on working with Turkey to cut a side deal with Iran on its nuclear program that did not meet the international community's requirements (CLINTON, 2014 apud NOTARI, 2015).

Bandeira (2013) afirma que os EUA não poderiam admitir que potências médias como Brasil e Turquia tivessem êxito numa questão em que os membros permanentes do CSNU não tiveram. E que o objetivo de Obama não era chegar a um acordo com o Irã, mas utilizar as sanções como arma de destruição da economia iraniana para retirar Ahmadinejad do poder e enfraquecer o país persa na disputa com a Arábia Saudita e Israel. Portanto a Declaração de Teerã não teria sido sequer considerada pelo governo estadunidense, que traiu o Brasil no momento decisivo.

Parsi (2013) apud Notari (2015), defende que a aliança turco-brasileira foi subestimada por Washington, que não levou em consideração a habilidade diplomática desses países, além do desejo de protagonismo que seus líderes buscavam. E que o Departamento de Estado já havia se comprometido demais com as sanções, investindo muito esforço diplomático no assunto para voltar atrás. Caso a resolução no CSNU não fosse aprovada, a situação poderia ser interpretada como vitória iraniana sobre os EUA, Israel e seus aliados.

A Grã-Bretanha e a França não levaram a Declaração de Teerã a sério e a China e a Rússia, apoiaram a busca pela solução pacífica, mas não hesitaram em apoiar as sanções.

Lampeira (2014), afirmou que a motivação de Lula era genuína, no entanto, ingênua e equivocada, motivada pela tentação de um protagonismo que não tinha como se manter. O Brasil, em sua condição de potência média deveria, segundo o autor, se ater às questões regionais em que possui maior influência e chances de obter vitórias. E essa ideia foi aceita e difundida por grande parte da mídia brasileira, que criticou a atuação do governo. Há, no entanto, alguns elementos a serem levados em consideração antes de classificar a toda atuação do Brasil como um erro.

A ação brasileira fez parte de um movimento contestatório que buscava a renovação das estruturas de governança global. E apesar de não ter sido totalmente bem-sucedida, foi capaz

de provocar algum nível de perturbação nas relações de poder, uma vez que demonstrou e representou o desejo e a capacidade das potências médias de serem mais atuantes em questões de interesse internacional. Além disso, contribuiu, junto com o conjunto de iniciativas gerais tomadas pela política externa brasileira no período, para projetar o país no centro da política mundial.

A expansão expressiva da diplomacia do país durante o governo Lula teve dificuldades de se manter por questões políticas e econômicas internas já governo seguinte, no entanto, entre erros e acertos trouxe resultados positivos que contribuíram para consolidar o país como a grande potência sul-americana.

Dentro do movimento proposto, era coerente expandir o relacionamento com os países de uma região tão importante para o mundo como o Oriente Médio. Assim como buscar maior protagonismo no cenário internacional, ao se assumir como um país que deseja superar o subdesenvolvimento e ocupar, por consequência, um lugar de maior relevância na governança global. A partir disso, seria natural o desejo de participar da solução de questões importantes como a do impasse entre o Irã e o p5+1.

Um questionamento levantado por Lula foi se seria possível o Brasil conquistar credibilidade em sua aspiração pelo assento permanente no CSNU se omitindo durante o maior conflito da época. A problemática fundamental em torno dessa questão me parece ser a seguinte: havia condições históricas para que houvesse qualquer reforma no Conselho? Os anos seguintes revelaram que não.

O voluntarismo brasileiro em contribuir com o diálogo entre Israelenses e palestinos e a tentativa de convencer o Irã a aceitar um acordo com a AIEA não foram necessariamente um erro. A atuação em torno de levar o Irã à mesa de diálogo esteve por alguns meses alinhada aos interesses das potências ocidentais e o envolvimento nesse momento já havia levado o Brasil para dentro da questão, com certo grau de contribuição, ainda que não ocupasse uma posição de protagonismo.

Tudo indicava, no entanto, que o interesse de Washington durante a primeira fase das conversas, era apenas de que Lula servisse como um conselheiro que fizesse Ahmadinejad “ver a razão” e acabasse por aceitar a proposta já feita. Posição que no segundo momento, foi sendo deixada de lado quando o protagonismo de Hillary Clinton, que era mais favorável à uma posição mais dura, levou a busca estadunidense por novas sanções. O que me parece ter se demonstrado o real equívoco foi interpretar a mensagem de Obama como uma carta branca e a partir daí, dadas todas as condições já expostas e o cenário desfavorável, presumir que os países do p5+1 admitiriam que potências médias como Brasil e Turquia levassem os créditos por um

passo tão importante quanto o retorno iraniano à mesa de negociações, principalmente quando a estratégia dos membros do CSNU já havia mudado. Era mais aceitável para Washington desautorizar o Brasil e a Turquia do que ser desautorizado ou ver seus esforços perderem utilidade por causa do sucesso obtido por estes países.

Toda essa análise parte, no entanto, da hipótese de que o Irã investia em um programa civil e não militar. E que por isso, estaria aberto a ceder em questões que pudessem impedir ou atrasar a conquista por capacidades bélicas tornando possível o futuro de novas negociações. Além disso, seria preciso levar em conta que os EUA estariam de fato interessados em uma solução negociada no começo e somente depois apelaram para o ataque à economia iraniana.

No caso dessas premissas não se sustentarem na realidade, as chances de vitória na atuação do Brasil seriam ainda menores. Pois, se a acusação de Netanyahu, do Departamento de Estado e do ministro francês estivessem corretas e o Brasil estivesse sendo usado por Teerã para conseguir tempo para o programa nuclear evoluir secretamente, a vitória brasileira se apresentaria como derrota no futuro. E se, como acusou Moniz Bandeira, os EUA nunca tivessem se interessado em realmente chegar num acordo e o objetivo fosse apenas destruir a economia iraniana para enfraquecer o país geopoliticamente na região, as condições para um sucesso brasileiro, que deveria contar com a anuência de Washington, possivelmente se tornariam mínimas.

Em resumo, limitar a atuação brasileira a questões regionais como sugere Lampreia é uma opção confortável que garante mais chances de sucesso, porém é uma atitude incoerente com o modelo de inserção internacional que se moldou a partir Cardoso e se intensificou durante o governo Lula. Como foi apresentado detalhadamente por Amorim (2018), o envolvimento brasileiro não se tratou meramente de um desejo irresponsável por protagonismo, pelo contrário, foi sendo construído ao longo de anos a partir da convergência de interesses externos entre as políticas desenvolvidas por Lula, Ahmadinejad e Erdogan e foi conversado com as grandes potências e a AIEA. Respeitou a posição seguida tradicionalmente pelo Brasil de sempre buscar a solução pacífica dos conflitos e contou com os mesmos princípios utilizados para defender seu próprio programa nuclear.

Apesar disso, a iniciativa não esteve livre de erros de cálculos e interpretações, que levaram os dirigentes a dar um passo maior do que era possível dar naquele momento, com a insistência por um acordo próprio, que não inovou em termos práticos daquele anteriormente posposto pela AIEA e que já havia sido praticamente descartado por Washington com a ciência do governo brasileiro.

Ainda que a ambiguidade na carta de Obama não tenha deixado claro que os EUA não se interessavam mais por um acordo naquele momento, a conversa com Hillary Clinton, a reunião com Netanyahu e o anúncio de Medvedev poucos dias antes do encontro de 16 de maio em Teerã, tornaram evidentes a baixa receptividade do CSNU e Israel quanto a seguir com a estratégia turco-brasileira àquela altura.

7 CONCLUSÃO

A crise da dívida nos anos 1980, levou ao esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista. A aplicação de medidas de estabilização monetária recomendadas pelas instituições financeiras internacionais inspiradas no Plano Brady e no que se convencionou chamar Consenso de Washington, forçou o processo de abertura econômica ainda no governo Sarney, como demonstrou Costa Filho (1995) e introduziu o paradigma neoliberal nos anos 1990.

Esse novo paradigma forçou um redesenho do modelo de inserção internacional do Brasil, estruturado a partir da gestão de Cardoso e que foi intensificado por Lula, ampliando a atuação brasileira no mundo. A partir dos anos 2000, a busca por uma reforma nos sistemas de governança global levou o Brasil a aplicar intensos esforços diplomáticos objetivando conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, pois o país passou a se perceber como um ator de maior relevância na comunidade internacional.

O governo adquiriu um papel central na promoção do Estado e do setor privado brasileiro no exterior com uma política universalista e crítica ao congelamento de poder global, articulando coalizões em todos os continentes (em menor peso na Oceania) motivado pela crença do enfraquecimento da unipolaridade estadunidense e a ascensão de um novo sistema caracterizado pela multipolaridade.

A busca por protagonismo levou o Brasil a se envolver com questões sensíveis e centrais da política internacional, como a questão palestina e o conflito relacionado com o programa nuclear do Irã. A convergência de políticas externas e o interesse brasileiro em agir, levou Brasília e Teerã a iniciarem uma forte aproximação. Como consequência, Lula e Amorim lideraram uma campanha de defesa do direito iraniano de possuir um programa nuclear civil e a busca por uma solução negociada para o conflito.

Num primeiro momento, a posição brasileira apresentou alguma convergência com a das potências ocidentais e o país foi incentivado a convencer o Irã a aceitar o acordo proposto pela AIEA. No entanto, com as dificuldades existentes e a lentidão do processo, os EUA mudaram sua estratégia de atuação, liderados por Hillary Clinton, e trabalharam para convencer China e Rússia a aprovarem uma resolução no CSNU, impondo novas sanções ao Irã. Enquanto isso, o Brasil seguiu com a mesma posição e à medida que aumentava seu envolvimento na questão, os membros permanentes do Conselho se alinhavam cada vez mais à Washington.

Interpretando uma carta de Obama como incentivo para comandar um processo de conversação com Teerã, a diplomacia brasileira junto com o governo turco, tomou um rumo contrário ao oficialmente esperado pelos norte-americanos e europeus, e protagonizou um acordo que levou Ahmadinejad a aceitar retomar o diálogo, atrapalhando dessa forma, a estratégia liderada por Hillary Clinton.

Rapidamente, Washington desautorizou a conquista turco-brasileira e anunciou que o p5+1 seguiria com a aprovação de uma nova rodada de sanções, provocando uma derrota àquela que seria uma enorme vitória na história da diplomacia brasileira e revelando o erro da estratégia conduzida pelo Itamaraty. Apesar das várias interpretações feitas sobre o episódio, dadas as condições possíveis de serem percebidas e os cenários hipotéticos nos quais as motivações tanto do Irã quanto dos EUA não eram as que estes países oficialmente diziam ser, as possibilidades de sucesso do Brasil no final, se mostrariam muito abaixo do desejado.

O Brasil obteve algumas vitórias, ainda que questionáveis, como o atraso do enriquecimento de urânio iraniano em 20% a pedido de Amorim (o que ainda não se sabe se foi realmente uma vitória brasileira ou uma estratégia de Ahmadinejad), a troca de reféns entre Irã e França (que também pode ter sido uma estratégia de conveniência francesa, já que Sarkozy não demonstrou disposição com o diálogo com Teerã depois do ocorrido, como prometido) e a própria declaração de Teerã, que levou o regime dos aiatolás de volta às negociações e alçou o Brasil momentaneamente no centro da política mundial (mas que foi desautorizada pelo P5+1 e teve seus efeitos anulados).

Ainda que esteja de acordo com Lampreia quanto ao erro presente na estratégia brasileira e que a carta enviada por Obama não poderia ser considerada uma garantia para resguardar a atuação do Brasil, é evidente que para o modelo de inserção internacional construído a partir dos anos 1990 e expandido por Lula, conter a atuação do país à esfera regional configuraria uma contradição. Desse modo, o interesse do Brasil pela aproximação com o Oriente Médio e o desejo de maior participação em questões de alta relevância internacional não podem por si só, serem consideradas um equívoco. Mas a situação com um todo, demonstrou que futuras ações que envolverem o mesmo tipo de ambição, devem ser melhor analisadas para que esforços diplomáticos sejam o menos possível, utilizados em vão.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 47 (1), p. 162–184, 2004.
- AMORIM, C. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Rev. Bras. Polít. Int.*, n. 53, p. 2014–240, 2010.
- _____. Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva. 2ª ed. São Paulo: Benvirá, 2018.
- AMSDEN, A. A Ascensão do Resto. Os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- ANDERSON, P. Brasil à parte (1964-2019). São Paulo: Boitempo, 2020.
- ARL, S. Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Tese Doutorado em Ciência Política—Porto Alegre: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.
- ARL, S.; LEÃES, R. F. A Convergência Turco-Brasileira na Declaração de Teerã. *Mural Internacional*, v. v.5, n. 2, p. 148–162, dez. 2014.
- BANDEIRA, L. A. M. Israel versus Irã: Apocalipse now! *Revista Espaço Acadêmico*, v. 131, abr. 2012.
- _____. A Segunda guerra fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos, Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- _____. As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004). 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- _____. Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao MERCOSUL). 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- _____. A formação do Império Americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

- BARROS, P. S.; RAMOS, F. S. O Novo Mapa da Integração Latino-Americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). *RevIU*, v. 1 (2), p. 7–20, 2013.
- BORÇA JR, G.; BARBOZA, R. M.; FURTADO, M. A recuperação do PIB brasileiro em recessões: uma visão comparativa. Blog do IBRE - Instituto Brasileiro de Economia, 2019. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/recuperacao-do-pib-brasileiro-em-recessoes-uma-visao-comparativa>>. Acesso em: 23 abr. 2022
- BRESSAN, R. N. O espaço da América Latina na Política externa brasileira. *Anuario de Integración*, Edición especial, p. 311–332, 2016.
- CERVO, A. L. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. História da política exterior do Brasil. 4ª ed. Brasília: UNB, 2011.
- CHANG, H.-J. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- CHERY, D. N. Haiti - Brasil deixa missão de paz após 13 anos no país caribenho. UOL, 2017. Disponível em: <<https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/haiti-brasil-deixa-missao-de-paz-apos-13-anos-no-pais-caribenho.htm>>
- COGGIOLA, O. A Revolução Iraniana. 2ª ed. [s.l.] Editora Unesp, 2007.
- COSTA FILHO, C. R. Pio da. A estabilização heterodoxa no Brasil: ideias e redes políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16 nº 46, jun. 2011.
- _____. "Liberalização do comércio: padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais". Trabalho apresentado no XIX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, 1995.
- COSTA, R. S. DA; FERREIRA, P. R. O desenvolvimento regional na estratégia da política externa do governo Lula para a integração da América do Sul. *Desenvolvimento em questão*, v. 11(24), n. Unijurf, p. 43–73, 2013.
- COUTO, L. F. Política externa brasileira para a América do Sul: As diferenças entre Cardoso e Lula. v. 1 (1), n. Civitas, p. 23–44, abr. 2010.

DALL'AGNOL, G. F. Barack Obama e Donald Trump: Uma análise dos determinantes domésticos da política externa estadunidense em relação ao Irã (2009-2018). *Estudos internacionais*, v. 7 (3), p. 7–27, dez. 2019.

DORATIOTO, F.; VIDIGAL, C. E. *História das Relações Internacionais do Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. v. 5

EVANS, PETER. *Autonomia e Parceria. Estados e Transformação industrial*. 1ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FAUSTO, B. *História concisa do Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2008.

FILHO, J. R. M. O projeto do submarino nuclear brasileiro. *Contexto internacional*, v. 33, n. 2, p. 277–314, dez. 2011.

FLEMES, D. Brazil's Nuclear Policy From Technological Dependence to Civil Nuclear Power. *GIGA Working Papers*, v. 23, n. GIGA, 2006.

FONSECA, P. C. D.; AREND, M.; GUERRERO, G. A. Política econômica, instituições e classes sociais: os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 29, n. Campinas, p. 779–809, 2020.

FREITAS, O.; ZANINI, FÁBIO. Brasil já gastou mais de R\$ 3 bi em operação militar no Haiti. *Folha de S. Paulo*, 31 maio 2014. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/05/1462936-saiba-mais-brasil-ja-gastou-quase-r-3-bi-em-operacao-militar-no-haiti.shtml>>. Acesso em: 24 abr. 2022

GARCIA, E. V. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2018.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio; GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org); ALÉM, Ana Cláudia et al. *A economia brasileira nos anos 90*. 1. ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 11-42.

GUIMARÃES, S. P. *Quinhentos anos de periferia*. 3ª ed. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS/Contraponto, 2001.

- HIRST, M. E. S. Potências Emergentes e Negociações de Paz: A Experiência Brasileira nas Conversações Nucleares com o Irã. *AUSTRAL- Revista Brasileira de Estratégia e Relações Interacionais*, v. v.8, n.15, p. 68–93, jun. 2019.
- KATZ, M. N. Russian-Iranian relations in the Obama era. *Middle East policy*, v. XVII n.2, 2010.
- KURAMOTO, R. Y. R.; APPOLONI, C. R. Uma breve história da política nuclear brasileira. *Cad. Brás. Ens. Fís*, v. 19 (3), p. 379–392, 2002.
- LAMPREIA, L. F. *Aposta em Teerã: o acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã*. 1ª ed. Rio de Janeiro: editora objetiva, 2014.
- LIMA, M. M. B.; FREITAS, M. O. Programa Nuclear do Irã e Panorama internacional. v. 03, n.º. 44, p. 355–380, 2016.
- LOIREIRO, M. R.; SANTOS, F. P. DOS; GOMIDE, A. DE Á. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. *RBCS*, v. 26 n. 76, jun. 2011.
- MARIANO, K. L. P. O regionalismo e a política externa brasileira: a experiência do MERCOSUL. *Perspectivas*, v. 50, p. 47–86, dez. 2017.
- MENDONÇA, A. Lula sobre convite para invadir Iraque: “Eu tinha outra guerra: a fome”. *Estado de Minas*, 18 nov. 2021. Disponível em:
<https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/11/18/interna_politica,1323820/lula-sobre-convite-para-invadir-iraque-eu-tinha-outra-guerra-a-fome.shtml>. Acesso em: 24 abr. 2022
- MRS, de L. *Aspiração Internacional e política externa*. RBCE, v. 82, 2005.
- NOTARI, M. H. de A. *Os papéis projetados pela política externa brasileira para o Oriente Médio durante os governos Lula (2003-2010)*. Tese Doutorado em Relações Internacionais—Brasília: Universidade de Brasília, 2015.
- PATTI, C. Brazil and the nuclear issues in the years of the Luiz Inácio Lula da Silva government (2003-2010). *rev. Bras. Polít. Int.*, v. 53 (2), p. 187–197, 2010.
- PECEQUILO, C. S. *A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical*. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 51 (2), p. 136–153, 2008.
- _____. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível: a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos Estudos*, v. 87, n. Cebrap, p. 35–58, jul. 2010.

ROTHKOPF, D. The world's best foreign minister *Foreign Policy*, 7 out. 2009. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2009/10/07/the-worlds-best-foreign-minister/>>. Acesso em: 24 abr. 2022

SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Rev. Social. USP*, v. 11, n. *Tempo Social*, p. 23–47, 2000.

SANTOS, D. G. DOS. O Oriente Médio na política externa do governo Lula (2003-2010). Tese Mestrado Ciência Política—Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 50 (2), p. 42–59, 2007.

SCHENONI, L. L. et al. Myths of Multipolarity: the sources of Brazil's foreign policy overstretch. *Foreign Policy Analysis*, v. 37, 2022.

SHARP, T. U.S. Foreign Policy toward Iran in the Obama Era. *Policy Brief*, v. 145, n. ISPI, jun. 2009.

SINGER, A. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. 1ª ed. São Paulo. Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, J. O Itamaraty abre as portas. *Jornal Folha de São Paulo*, p. 68–69, 18 dez. 1994.

SPEKTOR, M. O projeto autonomista na política externa brasileira. In: *Política externa, espaço e desenvolvimento* / organizador: Aristides Monteiro Neto. Brasília: Ipea, 2014. 17-58.

_____. The evolution of Brazil's nuclear intentions. *The Nonproliferation Review*, v. 23, n. 5-6. Routledge, p. 635–652, 2016.

VAZ, A. C. El gobierno de Lula ¿Una nueva política exterior? *Nueva sociedad*, v. 187, 2003.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. v. 29, n. *Contexto Internacional*, p. 273–335, dez. 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. DE; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Rev. Social. USP*, n. *Tempo Social*, p. 31–61, nov. 2003.

VISENTINI, P. F. A Projeção Internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VISENTINI, P. F.; PEREIRA, A. D. Manual do candidato: história mundial contemporânea (1776-1991): da independência dos Estados Unidos ao colapso da União Soviética. 3ª ed. Brasília: FUNAG, 2012.

VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula Uma década de política externa (1995-2005). v. 5 n. 2. Civitas, dez. 2005.

_____. As Relações Internacionais da Ásia e da África. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007.

ZANINI, FÁBIO. Euforia e fracasso do Brasil grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula. São Paulo: editora contexto, 2017.

Brasil deve dominar tecnologia da bomba atômica, diz Ministro. BBC Brasil, [s.d.].

Disponível em:

<https://www.bbc.com/portuguese/forum/story/2003/12/printable/030000_janeirorobertoamaral>. Acesso em: 24 abr. 2022

Brasil e Alemanha firmam acordos nas áreas de energia e meio ambiente. Tribunapr-UOL, 14 maio 2008. Disponível em: <<https://tribunapr.uol.com.br/noticias/brasil/brasil-e-alemanha-firmam-acordos-nas-areas-de-energia-e-meio-ambiente/>>. Acesso em: 24 abr. 2022

Brasil entra para seletor grupo dos países que dominam enriquecimento do urânio. Agência Brasil - EBC, 6 out. 2003. Disponível em:

<<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-10-06/brasil-entra-para-seletor-grupo-dos-paises-que-dominam-enriquecimento-do-uranio>>. Acesso em: 24 abr. 2022

Brasil é a oitava maior economia mundial. Época Negócios, [s.d.]. Disponível em:

<<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,ERT129660-16357,00.html#:~:text=O%20Brasil%20fechou%202009%20como,que%20n%C3%A3o%20ocupava%20desde%201998.>>. Acesso em: 25 abr. 2022

Carta de Barack Obama a Lula sobre acordo com o Irã. Folha de S. Paulo, 27 maio 2010.

Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/741132-leia-integra-traduzida-da-carta-de-barack-obama-a-lula-sobre-acordo-com-o-ira.shtml>>. Acesso em: 24 abr. 2022

EUA querem tirar Petrobras do Irã. O Tempo, 9 jul. 2007. Disponível em:

<<https://www.otempo.com.br/economia/eua-querem-tirar-petrobras-do-ira-1.623533>>. Acesso em: 24 abr. 2002

Funcionários do Itamaraty ameaçam entrar em greve. Estadão, 15 maio 2015. Disponível em:

<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,funcionarios-do-itamaraty-ameacam-entrar-em-greve-imp-,1685734>>. Acesso em: 23 abr. 2022

Inflação no Brasil em 1983. inflation.eu, [s.d.]. Disponível em:

<<https://www.inflation.eu/pt/taxas-de-inflacao/brasil/inflacao-historica/ipc-inflacao-brasil-1983.aspx>>. Acesso em: 23 abr. 2022

Investimento estrangeiro direto Tabelas - Censo 1995 e ingressos 1996 a 2000. [s.d.].

Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/Investimento_estrangeiro_direto_tabela9>. Acesso em: 23 abr. 2022

Investimento estrangeiro direto, Tabelas - Ingressos a partir de 2007 . Banco Central do Brasil, [s.d.]. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/Investimento_estrangeiro_direto_tabela11>. Acesso em: 24 abr. 2022

José Alencar defende que Brasil tenha bomba atômica. Estadão, 24 set. 2009. Disponível em:

<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,jose-alencar-defende-que-brasil-tenha-bomba-atmica,440556>>. Acesso em: 24 abr. 2002

Lula e Sarkozy assinam acordo para construir submarino nuclear brasileiro. G1, 6 set. 2009.

Disponível em: <<https://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1289700-5601,00-LULA+E+SARKOZY+ASSINAM+ACORDO+PARA+CONSTRUIR+SUBMARINO+NUCLEAR+BRASILEIRO.html>>. Acesso em: 24 abr. 2022

Medvedev está pouco otimista quanto às chances de êxito de Lula no Irã. Correio Braziliense, 14 maio 2010. Disponível em:

<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2010/05/14/interna_mundo,192367/medvedev-esta-pouco-otimista-quanto-as-chances-de-exito-de-lula-no-ira.shtml>. Acesso em: 24 abr. 2022

Participação da indústria de transformação no PIB. CNI - Confederação Nacional da Indústria, [s.d.]. Disponível em:

<<https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-transformacao>>. Acesso em: 23 abr. 2022

Supply of Uranium. World Nuclear Association, [s.d.]. Disponível em: <<https://world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/uranium-resources/supply-of-uranium.aspx>>. Acesso em: 24 abr. 2022