

UM ESTUDO COMPARADO DA DIPLOMACIA DE LULA NO ORIENTE MÉDIO E AHMADINEJAD NA AMÉRICA LATINA

Bruno Mendelski de Souza¹

Introdução

As gestões dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Mahmoud Ahmadinejad (2005-2013) representaram uma mudança na política externa de seus países. Empregaram uma diplomacia mais assertiva, visando aumentar a projeção internacional de seus Estados, por meio de um notável empenho de diversificar as suas relações exteriores. Brasil e Irã direcionaram os seus esforços nas relações com os países do Sul. Dentre esse conjunto de nações, o presente trabalho optou por examinar as investidas de Brasília perante o Oriente Médio² e de Teerã frente à América Latina.

A política externa de Lula vem recebendo grande atenção da academia brasileira. Em escala crescente, também se encontram trabalhos que se dedicam a estudar a política externa de Lula para o Oriente Médio³. No entanto, a política externa de Ahmadinejad para América Latina, a qual recebeu grande atenção de pesquisadores fora do Brasil⁴, não tem despertado o interesse dos

1 Professor de Relações Internacionais da UNISC. Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS. Doutorando em Relações Internacionais pela UnB. E-mail: brunomendelskidesouza@gmail.com. .

2 Adotou-se a conceituação abrangente proposta por Fawcett (2013), que engloba os Estados Árabes da África do Norte (Mauritânia, Marrocos, Tunísia, Líbia, Egito, Sudão, Sudão do Sul, Djibuti e Somália); da Ásia Ocidental (Líbano, Síria, Jordânia, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Omã e Iêmen) e não Árabes da Ásia Ocidental (Turquia, Israel e Irã).

3 Breda dos Santos (2014), Casarões e Vigevani (2014), Holland (2013), Haffner e Holland (2012), Notari (2015), Oliveira, Silva e Souza (2015), Silva e Kunrath (2010), Silva e Pilla (2012), Santos (2015).

4 Arson, Esfandiari e stubits (2008), Brandon e Gray (2015), Daremblum (2011), Fouzi e Mira-

estudiosos brasileiros⁵. Diante desse *gap*, o presente artigo realiza um estudo comparativo entre a política externa de Lula para o Oriente Médio e de Ahmadinejad para a América Latina.

No Brasil, a literatura especializada em política externa brasileira tem, historicamente, identificado conceitos e princípios que mais do que se apresentarem recorrentes à ação externa do Brasil, tem servido de embasamento ideacional para essas políticas. Além dessa proficuidade, para Amado Cervo (2008b) os conceitos de matriz nacional possuem a utilidade de fixar a capacidade explicativa e valorativa de que são dotados, expondo a sua operacionalidade. Conduzindo-se por essa ótica, o presente trabalho optou por investigar a política externa de Lula para o Oriente Médio sob a luz de conceitos tradicionais e históricos da diplomacia brasileira. São eles: *universalismo* (Lessa 1998), *multilateralismo* (Lessa 1998, Cervo 2008a), *cooperação Sul-Sul* (Lima 2005), *autonomia* (Saraiva 2013; Vigevani e Cepaluni 2007) e *pragmatismo* (Cervo 2008a).

Similarmente, a política externa iraniana tem sido influenciada por fatores ideacionais e históricos, sobretudo no período pós Revolução Islâmica (1979). A despeito de alguns desses conceitos serem correlatos aos mencionados acima, eles guardam suas especificidades oriundas de seu contexto local. Dessa forma, priorizou-se o uso de autores iranianos, trazendo seus conceitos para análise da diplomacia de Ahmadinejad para a América Latina: *anti-imperialismo* (Nia 2012), *cooperação Sul-Sul* (Hunter 2010) e *pragmatismo* (Ramanzani 2008).

Amparados nesses conceitos, aponta-se que as políticas externas de Lula para o Oriente Médio e de Ahmadinejad para a América Latina guiaram-se por dois princípios em comum: *cooperação Sul-Sul* e *pragmatismo*, afora a adoção de uma intensa diplomacia presidencial. A diplomacia de Lula, influenciada por ideais de *universalismo* e *multilateralismo*, executou uma política externa que procurou envolver todos os países do Oriente Médio, visando dotar as mesmas de mecanismos institucionais. Já a diplomacia de Ahmadinejad, motivada pelo princípio de *anti-imperialismo*, restringiu suas atenções aos países latino-americanos que compartilhavam desse valor. Nesta linha, a ação de Teerã foi centrada no bilateralismo, e marcada por uma baixa institucionalização, sendo as relações associadas à vontade política de seus líderes.

bzadeh (2011), Hunter (2010), Johnson (2012), Lotfian (2010), Mena (2012), Pirsalami (2013), Katzman (2015), Warnaar (2013), Watson (2016).

5 Os poucos estudos existentes que versam sobre a política externa iraniana para a América Latina, o tratam não como temática principal, mas dentro da ótica das relações entre Brasil e Oriente Médio. Não obstante, cabe destacar o trabalho de Preiss (2011), que se dedica a examinar as relações bilaterais entre Brasil e Irã.

Metodologicamente, há o emprego dos elementos valorativos com uma análise de caráter mais empírico, destacando dados relativos ao envolvimento comercial e institucional de Brasília com o Oriente Médio e de Teerã com a América Latina. Por meio da revisão bibliográfica de fontes primárias e secundárias, discorre-se acerca do fluxo comercial, das visitas oficiais e abertura de postos diplomáticos, das iniciativas bi e multilaterais, além da diplomacia presidencial empregada por Lula e Ahmadinejad. Mediante esse tratamento, foi possível realizar melhor a comparação das duas diplomacias.

Elementos conceituais e históricos da Política Externa Brasileira

No Brasil, constitucionalmente, o Presidente da República (chefe do executivo federal) elabora e executa a política externa brasileira, operacionalizada pelo Ministério das Relações Exteriores (que possui o chanceler indicado pelo presidente); cabendo ao legislativo um papel consultivo neste processo (Sanches et al 2006). Tradicionalmente, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) é reconhecido por sua eficiência e alto grau de profissionalismo, fatos que o levaram a possuir um papel primordial na condução da política externa brasileira (Pinheiro 2003). Dessa forma, o presidente, amparado pelo MRE, e estando inserido em ambiente político-econômico sujeito a pressões por parte de uma grande gama de grupos de interesse, formula e supervisiona a ação externa brasileira (Figueira 2009). Ademais, o presidente e o MRE são influenciados em suas visões de mundo por alguns conceitos e princípios históricos das relações exteriores do Brasil.

Historicamente, a política externa brasileira vem empregando uma série de princípios e práticas, que resistem ao tempo e que exibem traços de continuidades (Cervo 2008a). De modo geral, a política externa dos diferentes governos brasileiros têm atuado em conformidade com esses padrões, agregando, não obstante, novos tons e particularidades. Para Cervo (2008a) um importante princípio da ação externa brasileira é o pragmatismo, entendido como a evolução do realismo, que se caracteriza pela busca ao interesse nacional brasileiro por meio da perspicácia diplomática sobre as forças dinâmicas sociais e econômicas, bem como sobre o processo decisório de outros governos.

Vigevani e Cepaluni (2011) acrescentam os conceitos de autonomia e universalismo como outros importantes norteadores tradicionais da política externa brasileira. Ambos conceitos, serão, inclusive, uma das características marcantes da diplomacia de Lula (Vigevani e Cepaluni 2007). Segundo Lessa

(1998), o Brasil possui em sua história diplomática, o aspecto universalista, que se apresenta como a busca em alcançar uma plena participação no jogo político mundial, por meio da adesão ao multilateralismo internacional, pela promoção da solução pacífica de conflitos e pela defesa de um mundo mais justo e com maiores oportunidades a todos os Estados. Historicamente, essa tradição de autonomia e de universalismo é operacionalizada por meio das relações Sul-Sul. Para Lima (2005), o Brasil em alguns momentos marcantes de sua histórica diplomática, centrou esforços em instrumentalizar a sua busca por uma ação externa independente e multifacetada através da cooperação Sul-Sul, sobretudo durante a Política Externa Independente (1961-64) e o governo Geisel (1974-79).

Mesmo quando a cooperação Sul-Sul não foi alçada como importante mecanismo da política externa do Brasil, Brasília envolveu-se em menor ou maior escala em fóruns e movimentos internacionais que buscavam redirecionar o entendimento da ordem internacional durante a Guerra Fria da visão Leste-Oeste para a Norte-Sul (Menezes e Ribeiro 2011). A ascensão de Lula, revisitaria essa tradição, ao “buscar estratégias mais diretas para valorizar a autonomia das ações brasileiras, reforçar o universalismo através da cooperação Sul-Sul e das instâncias multilaterais, e fortalecer o papel proativo do Brasil na política internacional” (Saraiva 2013, 76). O chanceler Celso Amorim evidenciou esses princípios logo em seu discurso de posse, em 2 de janeiro de 2003:

Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social [grifos nossos] (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2003: 2).

No âmbito do relacionamento do Brasil com países do Sul, segue-se agora para o exame da política externa de Lula para os países do Oriente Médio.

A Política Externa Brasileira para o Oriente Médio: aproximação e distanciamento

As relações do Brasil com os países do Oriente Médio são marcadas por períodos de aproximação e de distanciamento, razão que levou Brun (2016) a

qualificá-las como descontínuas. O envolvimento brasileiro no Oriente Médio permaneceu baixo até o *iffi* Choque do Petróleo de 1973, razão que motivou o Brasil a se aproximar mais de países exportadores desta *commoditie* como Iraque e Arábia Saudita (Casarões e Vigevani 2014). Durante os anos 1970 e 1980, o Brasil aumentou, consideravelmente, o seu comércio com a região, guiado, sobretudo, pelo interesse no petróleo e na venda de produtos bélicos (Fares 2007).

Politicamente, durante essas décadas Brasília manteve-se próxima dos países árabes. O apogeu dessa aproximação expressou-se no engajamento brasileiro na Assembleia Geral da ONU em 1975 para que se considerasse o sionismo uma forma de racismo (Brun 2012). Porém, a partir do início dos anos 1990, ocorreu uma expressiva mudança no comportamento brasileiro para o Oriente Médio (Silva e Pilla 2012).

Influenciada pela euforia do fim da Guerra Fria e pelo paradigma da globalização, a política externa brasileira abandonou o seu discurso terceiro-mundista⁶ e reduziu sua presença em regiões como a África e o Oriente Médio (Silva e Pilla 2012). Politicamente esta mudança pode ser vista na escolha do então presidente Cardoso de não visitar nenhum país da região em seu mandato (Oliveira, Santos e Souza 2015). Economicamente, essa alteração na política externa se refletiu no peso do Oriente Médio no comércio exterior brasileiro: em 1980 a região representava 20% do total transacionado comercialmente pelo Brasil, ao passo que 1999, contabilizava 2,6% (Brun 2012).

Com a chegada de Lula ao poder no Brasil em 2003, Brasília, não apenas retomou o interesse pelo Oriente Médio que fora observado nas décadas de 1970-80, como ultrapassou a ênfase comercial que marcava esse período, por meio de uma agenda muito mais ampla e assertiva (Holland 2013). Para Silva e Kunrath (2010), a diplomacia de Lula para o Oriente Médio foi pautada por uma busca de novas parcerias políticas e econômicas com os países da região, tendo em vista o desejo do governo brasileiro em exercer um papel de mediador nos conflitos médio-orientais e em âmbito global, construir uma ordem multipolar.

Nesse sentido, além do aumento da relação comercial com os Estados médio-orientais, o Brasil perseguiu um maior ativismo que pode ser observado em quatro eventos: 1) o tour na região realizado pelo presidente Lula (2003); 2) o lançamento da Cúpula América Latina-Países Árabes (2005); 3) a Declaração de Teerã (2010); e 4) o reconhecimento do Estado Palestino (2010) (Brun 2012: 43).

⁶ Neste trabalho os termos terceiro-mundismo e cooperação Sul-Sul serão utilizados como sinônimos.

Em relação à herança diplomática, o valor que mais influenciou a política externa de Lula para o Oriente Médio foi a ideia de universalização da política externa. Em seu primeiro discurso na Assembleia Geral da ONU⁷ em 2003, Lula deixa claro esse ideal: “além de aprofundar as relações já muito relevantes com nossos tradicionais parceiros da América do Norte e da Europa, buscamos ampliar e diversificar a nossa presença internacional” (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2003: 125). Consoante, Vigevani e Cepaluni (2007; 2011) compreendem a política externa de Lula como sendo definida pela busca da *autonomia pela diversificação*, tendo este governo agregado ao tradicional valor da autonomia, uma destacada ênfase na busca por distintos parceiros. As visitas presidenciais de Lula a distintos países do Oriente Médio fazem parte desta estratégia diplomática de estreitar relações com Estados de todos os continentes, reverberando esta concepção universalista, situada igualmente dentro de um esforço de inserção autônoma e soberana (Silva e Kunrath 2010).

Adjacente ao ideal universalista e autonomista, encontra-se o apego à abordagem Sul-Sul (Saraiva 2013). Para Leite (2011), a tradição da cooperação Sul-Sul encontra na Política Externa Independente, no governo Geisel, e na gestão Lula, três importantes momentos importantes na história diplomática brasileira.

Dialogando com os conceitos tradicionais da política externa brasileira, encontra-se o conjunto de crenças ideológicas do Partido dos Trabalhadores (PT). Dentre elas, a percepção de que o Brasil deveria tornar-se um ator de maior relevância no sistema internacional, influenciou, possivelmente, a mudança de ênfase para o Oriente Médio, na medida em que Brasília procurou se posicionar em relação as principais tensões naquela região (Brun 2012). Igualmente, os ideais históricos do PT de anti-imperialismo, de cooperação com os países em desenvolvimento e de solidariedade entre os povos, foram princípios visíveis na política externa de Lula (Almeida 2012). Este entendimento de mundo do PT contribuiu para que a diplomacia brasileira dispusesse de um maior ativismo e focasse mais na cooperação com os países em desenvolvimento (Hirst, Lima e Pinheiro 2010). Em específico, ao Oriente Médio, Brun (2012; 2016) identifica que os conceitos tradicionais na visão de relações internacionais do PT, como a defesa do partido das relações Sul-Sul, e o posicionamento histórico pró Palestina em sua busca pela autodeterminação⁸, forneceram uma natural aproximação com os países daquela região.

7 Discurso do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, na Abertura da 58th Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 23 de setembro de 2003.

8 Lula, inclusive, chegou a se encontrar com o então líder da Organização para a Libertação da Palestina, Yasser Arafat em 1995, na Colômbia (Brun 2016).

Porém, é importante mencionar que a política externa de Lula, embora imbuída com elementos ideológicos, não pode ser reduzida a esta variável: na verdade ela buscou ser a mais pragmática e realista possível (Vigevani e Cepaluni 2007). Posição esta também compartilhada por Brun (2016) que, apesar do aumento da influência ideológica nas relações brasileiras com o Oriente Médio, ressalta a sua combinação com um persistente pragmatismo. Este pode ser observado na busca pela diversificação dos parceiros, conforme demonstra a subseção abaixo.

Comércio Exterior entre Brasil e Oriente Médio (2003-2010)

A tentativa de maior aproximação brasileira com o Oriente Médio materializou-se em um considerável aumento do comércio exterior com a região. O comércio do Brasil com os países árabes passou de USD 5,48 bilhões (2003) para USD 19,85 bilhões (2010) (Silva e Pilla 2012). Santos (2015) acrescenta que o crescimento do perfil internacional do Brasil durante a gestão Lula, e suas viagens com empresários somadas à atuação da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira, possibilitaram a multiplicação do comércio em mais de três vezes no seu ápice (2008).

De modo a evidenciar melhor essas informações, com base nos dados do Banco Mundial, apresenta-se o volume de comércio exterior do Brasil com os países do Oriente Médio. A fim de demonstrar a evolução comercial, expomos os dados de 2003 (início do governo Lula) e 2010 (último ano de mandato do ex-presidente) (próxima página).

Tabela 1: dados comerciais do Brasil com os países do Oriente Médio⁹ em 2003

Partner Name	Trade Balance (US\$ Thousand)	Export (US\$ Thousand)	Import (US\$ Thousand)	Import Partner Share (%)	Export Partner Share (%)
United Arab Emirates	532,548.89	551,333.45	18,784.56	0.04	0.75
Lebanon	48,066.66	54,925.06	6,858.41	0.01	0.07
Turkey	279,141.10	337,190.78	58,049.69	0.12	0.46
Egypt, Arab Rep.	427,514.73	462,132.73	34,618.00	0.07	0.63
Israel	-130,937.36	187,494.93	318,432.28	0.66	0.26
Kuwait	-36.29	73,953.54	73,989.83	0.15	0.10
Jordan	36,294.09	37,116.87	822.78	0.00	0.05
Morocco	24,504.81	226,505.09	202,000.28	0.42	0.31
Iran, Islamic Rep.	855,321.65	869,163.68	13,842.04	0.03	1.19
Qatar	23,403.58	30,690.25	7,286.67	0.02	0.04
Syrian Arab Republic	55,411.10	66,617.77	11,206.67	0.02	0.09
Oman	44,010.40	44,013.65	3.25	0.00	0.06
Algeria	-969,341.89	153,705.20	1,123,047.09	2.32	0.21
Tunisia	14,034.48	56,343.38	42,308.90	0.09	0.08
Mauritania	19,507.48	19,540.05	32.57	0.00	0.03
Libya	26,551.88	52,553.85	26,001.97	0.05	0.07
Iraq	-237,369.97	42,367.55	279,737.53	0.58	0.06
Somalia	21,586.19	21,631.88	45.69	0.00	0.03

Fonte: Banco Mundial (Online)

⁹ Não há dados do Sudão, Sudão do Sul, Djibuti, Bahrein e Iêmen para este ano.

Tabela 2: dados comerciais do Brasil com os países do Oriente Médio¹⁰ em 2010:

Partner Name	Trade Balance (US\$ Thousand)	Export (US\$ Thousand)	Import (US\$ Thousand)	Import Partner Share (%)	Export Partner Share (%)
United Arab Emirates	1,674,998.17	1,851,818.99	176,820.82	0.10	0.94
Turkey	377,679.92	1,029,717.68	652,037.75	0.36	0.52
Egypt, Arab Rep.	1,797,340.49	1,966,139.28	168,798.79	0.09	1.00
Israel	-674,164.62	337,310.21	1,011,474.83	0.56	0.17
Lebanon	240,011.96	241,671.34	1,659.38	0.00	0.12
Kuwait	94,921.91	339,014.63	244,092.72	0.14	0.17
Iran, Islamic Rep.	1,997,066.42	2,120,323.82	123,257.40	0.07	1.07
Syrian Arab Republic	499,648.29	547,056.05	47,407.76	0.03	0.28
Jordan	218,657.20	220,181.58	1,524.39	0.00	0.11
Morocco	38,649.63	703,554.80	664,905.17	0.37	0.36
Algeria	-1,522,667.74	838,696.56	2,361,364.30	1.31	0.42
Tunisia	93,314.35	217,539.77	124,225.42	0.07	0.11
Bahrain	566,939.99	609,371.38	42,431.39	0.02	0.31
Qatar	75,240.99	294,996.82	219,755.83	0.12	0.15
Libya	355,257.80	456,120.71	100,862.91	0.06	0.23
Oman	139,121.69	151,295.43	12,173.75	0.01	0.08
Iraq	-450,963.95	287,739.28	738,703.23	0.41	0.15
Yemen	416,232.31	416,234.27	1.96	0.00	0.21
Mauritania	105,833.88	105,838.81	4.92	0.00	0.05
Somalia	63,547.01	63,549.34	2.32	0.00	0.03

Fonte: Banco Mundial (Online)

Analisando os dados, é possível constatar que o Brasil elevou as suas exportações para todos os países da região. No que tange as importações, com exceção da Mauritània, do Líbano e da Somália, houve aumento em relação a todos os países. O Brasil também conseguiu, no governo Lula, reverter o histórico de déficit na relação comercial com os países médio-orientais. Em

¹⁰ Não há dados do Sudão, Sudão do Sul, Djibuti, para este ano.

2010, o Brasil apresentava déficit com apenas três países da região (Banco Mundial Online).

Porém, é importante destacar que apesar do expressivo crescimento do comércio exterior, a participação dos países médio-orientais ainda é baixíssima dentro dos valores totais das transações brasileiras. Os três principais importadores do Brasil, em 2010, Arábia Saudita (1^{ffl}), Irã (2^{ffl}) e Egito (3^{ffl}), respondiam, respectivamente, por apenas 1,57%, 1,07% e 1% do total exportado pelo Brasil. Isto faz com estes três países ocupem, nessa ordem, apenas a posição de 18^{ffl}, 23^{ffl} e 25^{ffl} maiores importadores do Brasil. A situação é semelhante na pauta de importação. Os três principais mercados do Oriente Médio dos quais o Brasil importa, Argélia (1^{ffl}), Arábia Saudita (2^{ffl}) e Israel (3^{ffl}), representam, respectivamente, apenas 1,31%, 1,14% e 0,56% do total importado pelo Brasil. Esses países posicionam-se em 17^{ffl}, 19^{ffl} e 31^{ffl} lugares entre os maiores exportadores para o Brasil (Banco Mundial Online).

Igualmente, salienta-se a concentração em poucos países da maior parte do fluxo comercial do Brasil para com a região: os três primeiros países no ranking de exportações do Brasil responderam por 65% das vendas brasileiras para o Oriente Médio, em 2010. Na área da importação, o volume ainda é mais concentrado, com cerca de 94% de todas as importações brasileiras sendo oriundas de três países (Argélia, Arábia Saudita e Israel) (Santos 2015).

Ademais, em 2003, o Oriente Médio¹¹ respondia por 6,37% das exportações brasileiras, e por 5,17% das importações. Em 2010, ele representava 4,51% das exportações e 7,49% das importações (Banco Mundial Online). Ou seja, apesar do crescimento do volume transacionado (conforme apontado anteriormente), o valor não apenas permanece baixo, como a região reduziu a sua participação nas exportações brasileiras.

Diplomacia Presidencial, Visitas de Chefes de Estado e Governo e Abertura de Postos Diplomáticos Brasileiros no Oriente Médio

A política externa do governo Lula não apenas manteve a prática de seu antecessor do uso da diplomacia presidencial, como também imprimiu um dinamismo à diplomacia brasileira, potencializado por uma participação pessoal do presidente nos assuntos externos, igualmente, sem precedentes (Barnabé 2010). O ex-presidente, em parceria com o chanceler Amorim, tomou para si a dianteira da execução da política externa. Consoante, Almeida (2012) coloca que a diplomacia de Lula foi extremamente empreendedora,

¹¹ Estes dados levam em conta a divisão geográfica do Banco Mundial para o Oriente Médio que exclui a Mauritânia, Sudão, Sudão do Sul, Djibuti, Somália e Turquia.

estabelecida muito mais a partir da figura carismática do ex-presidente do que, propriamente, de capacidades concretas brasileiras que atestassem sua condição de potência global. Essa diplomacia presidencial levou Lula a ser o mandatário brasileiro que mais tempo esteve no exterior, visitando 263 destinos (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2011).

No que tange ao Oriente Médio, Lula foi o primeiro presidente a realizar uma visita oficial à região (Leite 2011). Lula visitou dez países do Oriente Médio durante o seus governos, a saber: Síria (2003), Líbano (2003), Emirados Árabes Unidos (2003), Egito (2003), Líbia (2003, 2009), Palestina (2010), Israel (2010), Irã (2010) e Catar (2010) (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2011). Para Silva e Kunrath (2010), a principal motivação para as visitas de Lula ao Oriente Médio reside na esfera política, situada na tentativa de lançar o país como um mediador dos conflitos da região, visando aumentar sua projeção internacional, e elevar a chance de ganhar uma vaga como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Esta intensa agenda de viagens internacionais ao Oriente Médio ancorou-se na forte colaboração com seu chanceler, Celso Amorim, que se deslocou à região em todos os anos do governo Lula, realizando um total de 44 visitas (incluindo os encontros multilaterais), com exceção do ano de 2007 (Brun 2016). Amorim foi o chanceler brasileiro que mais visitou a região (ibidem) Estas ações não apenas corroboram, mas dão um novo fôlego ao universalismo da política externa brasileira.

Em contrapartida, Lula recebeu 12 visitas oficiais de chefes de Estado e de Governo oriundos do Oriente Médio: Palestina (3 vezes), Líbano (2 vezes), Síria (2 vezes), Argélia (1 vez), Catar (1 vez), Irã (1 vez), Israel (1 vez), Jordânia (1 vez), Kuwait (1 vez), Líbia (1 vez), Marrocos (1 vez) e Turquia (1 vez) (Brasil 2011). Neste universo, destaca-se o recebimento em um intervalo de menos de duas semanas, dos líderes de três países chave na geopolítica do Oriente Médio: Israel, Palestina e Irã (Brasil 2011).

Esta situação qualifica-se como um claro indicador da postura conciliatória e universalista que a política externa brasileira vem, ao longo de sua história, assentando e que, no governo Lula, encontrou uma grande expressão. Preiss (2011) acrescenta que a circunstância referida demonstra o interesse e a habilidade do Brasil em se colocar como relevante ator no Oriente Médio. A fala de Lula na ocasião da visita de Ahmadinejad ao Brasil em 23 de novembro de 2009, demonstra estes pontos:

Mantemos um diálogo aberto e franco com todos os países da região. Com esse espírito, recebi, nos últimos dias, os Presidentes de Israel e da Autoridade Palestina. A Shimon Peres e a Mahmoud Abbas reiterarei a posição

brasileira sobre o conflito no Oriente Médio. Defendemos o direito do povo palestino a um Estado viável e a uma vida digna, ao lado de um Estado de Israel seguro e soberano.

Mas a busca de um entendimento, nesse e em outros temas regionais, exige a incorporação de novos interlocutores genuinamente interessados na paz. Para dialogar, é necessário construir canais de confiança, com desprendimento e coragem. São esses mesmos valores e princípios que devem prevalecer na busca de paz no Oriente Médio [grifos nossos] (Ministério das Relações Exteriores 2009: 184).

O discurso universalista e agregador da política externa de Lula, somado ao prestígio internacional do presidente, alicerçou a busca de maior protagonismo internacional do Brasil, conforme demonstra o trecho acima. Este esforço também instrumentalizou-se via abertura de postos diplomáticos no Oriente Médio.

O Brasil inaugurou embaixadas no Marrocos, em Omã e no Catar, e consulados na Turquia, no Líbano e em Territórios Palestinos (Breda dos Santos 2014, 201). Também foi aberto um escritório comercial nos Emirados Árabes Unidos, e foram enviadas missões empresariais à Líbia e à Arábia Saudita (Leite 2011). Este movimento inseriu-se na estratégia brasileira de expansão das suas relações internacionais, tendo o Brasil, no período Lula, aberto 30 embaixadas¹², além de um Escritório de Representação na Cisjordânia junto à Autoridade Nacional Palestina (Leite 2011; Jakobsen 2016).

Com isso, dentro do universo de 24 países médio-orientais, o Brasil mantém relações diplomáticas com todos eles, não dispondo de representação diplomática direta apenas no Iêmen e no Bahrein¹³ (Itamaraty Online). Assim, a intensificação da abertura de postos diplomáticos no exterior, pelo governo Lula, a destacada agenda de recebimento e as visitas a chefe de estado e de governo do Oriente Médio, se enquadram dentro dos esforços de projeção do país como *player global* buscando um multilateralismo universalista (Saraiva 2013). Na mesma linha, Lessa (2017, 9) complementa afirmando que o universalismo de Lula, ademais do tradicional empenho em se fazer presente nos principais fóruns internacionais, desenvolveu uma “variante relacionada com a própria expansão da malha diplomática, o universalismo geográfico, com o crescimento dramático do número de postos e de representações diplo-

12 Estas referem-se apenas àquelas com estrutura física própria. Além destas, o Brasil abriu outras cinco compartilhando instalações com as representações alocadas em outros países (Jakobsen 2016).

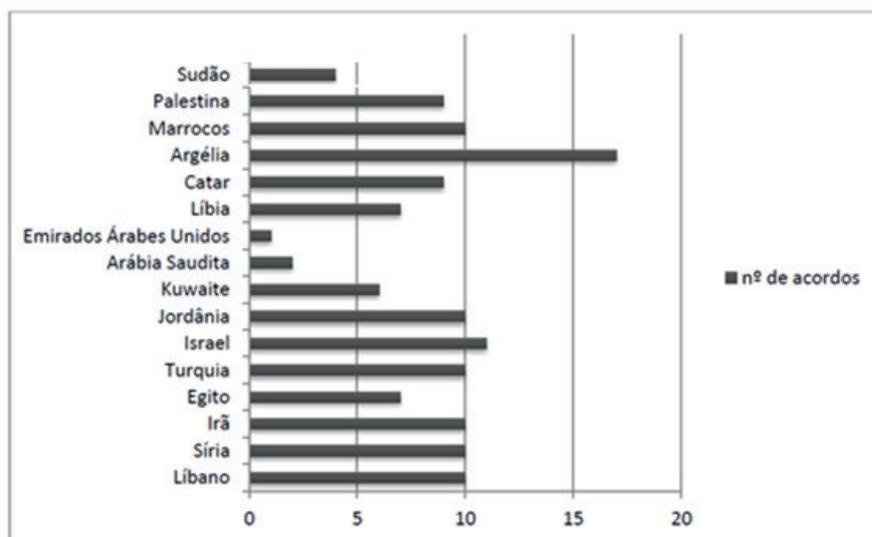
13 Pelo Iêmen, responde a embaixada brasileira na Arábia Saudita, quanto que pelo Bahrein, a embaixada brasileira no Kuwait (Itamaraty Online).

máticas”.

Cooperação Bilateral e Multilateral do Brasil com o Oriente Médio (2003-10)

A cooperação bilateral, instrumentalizada por meio da assinatura de acordos, é outro indicador útil à mensuração da importância de um país ou região. Na gestão de Lula, foi assinado o inédito número de 135 acordos¹⁴ com os países do Oriente Médio (Serpru apud Santos 2015). A título de comparação, o governo brasileiro que aparece em segundo lugar neste quesito é o de Figueiredo, com 17 acordos assinados. Olhando através de uma perspectiva histórica, durante o período de 1946-2002, foram assinados 37% do total de acordos com Estados do Oriente Médio, ao passo que somente no governo Lula, foram firmados 63% (Santos 2015). O universalismo da política externa de Lula para o Oriente Médio pode ser percebido no fato (conforme demonstra o gráfico abaixo) de que o Brasil firmou acordos bilaterais com todos os países da região.

Tabela 3: acordos assinados entre Brasil e os países do Oriente MédioSource:



Fonte: Serpro apud Santos (2015)

¹⁴ Destes, no ano de 2015, 97 acordos (71,85%) estavam ainda em vigor (Serpru apud Santos 2015).

Dentre essa gama de acordos, destacam-se com Israel: a cooperação bilateral entre empresas brasileiras e israelenses; a abertura de um escritório da Força Aérea Brasileira em Telavive em 2003; e as prospecções na área de energias renováveis. Com as monarquias do Golfo Pérsico, o Brasil por meio de suas empresas de construção civil, tem atuado em projetos de infraestrutura nos Emirados Árabes Unidos (Holland 2013). Em novembro de 2009, foi realizada uma missão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento à Arábia Saudita e aos Emirados Árabes Unidos, visando prospectar oportunidades de investimento na agricultura brasileira. Também se destaca o Acordo Brasil-Jordânia de Cooperação Científica e Tecnológica (2008), o qual contou com a visita do ministro brasileiro da pasta, Sérgio Rezende, ao país em 2010, para iniciar os trabalhos de implementação; e o acerto da venda de aviões brasileiros do tipo “Super Tucano” à Jordânia (Holland 2013).

Além da cooperação bilateral, a política externa de Lula para o Oriente Médio, marcou-se por esforços de entendimentos multilaterais exemplificados na Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), nos acordos comerciais entre o Mercosul e os países da região, e a Declaração de Teerã (2010). Estes empreendimentos também simbolizam a tentativa da diplomacia lulista de criar novos arranjos que contrabalançassem o atual status quo internacional (Cervo 2008a; Notari 2015).

A ASPA envolve todos os países sul-americanos e vinte e dois países árabes e fora idealizada pelo Brasil. A sua 1ª Cúpula ocorreu em maio de 2005 em Brasília. Em março de 2009, ocorreu a 2ª Cúpula¹⁵, em Doha no Catar (Breda dos Santos, 2014). O chanceler Celso Amorim¹⁶ aponta os objetivos do arranjo:

(...) Intensificar o diálogo no mais alto nível político. Ao mesmo tempo, ajudará a ampliar os vínculos culturais, comerciais, bem como outros vínculos por meio de uma agenda positiva bi-regional, **unindo os povos dessas duas vastas áreas do mundo**. As palavras chave para definir estes objetivos são, portanto, diálogo e cooperação. **Ao fomentar os laços entre nossas regiões mediante projetos concretos, estaremos contribuindo, de forma pragmática, para fortalecer as relações Sul-Sul.**

Compartilhamos valores e objetivos na esfera multilateral. Podemos fazer mais em áreas de interesse mútuo, como a reforma das instituições finan-

15 A iniciativa segue em funcionamento, a última cúpula (4ª) foi realizada em novembro de 2015, em Riad na Arábia Saudita. A 5ª cúpula será realizada na Venezuela em 2018 (Itamaraty Online).

16 Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, durante Reunião de Cúpula da Liga Árabe, realizada em Argel, Argélia, no dia 22 de março de 2005.

ceiras internacionais, o combate à fome e à pobreza, a reforma das Nações Unidas e a eliminação das distorções no sistema multilateral de comércio. **Nossas vozes serão melhor ouvidas se falarmos juntos** [grifos nossos] (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2005: 85-86).

Na fala de Amorim estão presentes os cinco princípios que orientaram a diplomacia de Lula para o Oriente Médio: *universalismo, multilateralismo, cooperação Sul-Sul, autonomia e pragmatismo*.

Para Breda dos Santos (2014), iniciativas como a ASPA são um exemplo da diplomacia de cúpulas do governo Lula, instrumentalizadas em mecanismos de coordenação política em foros multilaterais e de cooperação multissetorial. O documento constitutivo da ASPA, a Declaração de Brasília, expressa os esforços em prol da institucionalização desta coordenação multilateral. São definidas como prioritárias a coordenação em fóruns multilaterais a respeito dos temas de desarmamento, terrorismo, Metas do Desenvolvimento do Milênio e comércio internacional (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2005: 340, 342, 343). Este nível de institucionalização também representará uma diferença diante a abordagem personalista da diplomacia de Ahmadinejad para a América Latina.

Ferraboli (2014), ao analisar os resultados da ASPA, afirma que em seus primeiros anos, a cúpula possuiu um caráter mais vibrante, influenciando na duplicação do comércio exterior entre as duas regiões. Porém, o mecanismo de cooperação inter-regional tem perdido fôlego nos últimos anos, sobretudo em virtude da retração da política externa de Rouseff e Temer para o Oriente Médio, e também em razão das instabilidades políticas e econômicas geradas pela Primavera Árabe. Santos (2015) possui uma visão semelhante ao pontuar que apesar de ter contribuído, positivamente, para a elevação do comércio entre as partes, a ASPA segue como um instrumento que necessita de ajustes, e o qual ainda é, fortemente, influenciada por desenvolvimentos políticos.

Além da ASPA, podemos mencionar que o Brasil, no âmbito comercial, se empenhou para enquadrar o Mercosul dentro de sua estratégia de diversificar as relações comerciais do Brasil via parceiros não tradicionais (Notari 2015). Em parte mediadas pela ASPA, foram iniciadas discussões acerca da criação de áreas de livre comércio entre Mercosul e: Israel, Egito, Síria, Jordânia, Marrocos e Conselho de Cooperação do Golfo¹⁷ (Santos 2015, 75). O desejo de aprofundar as relações comerciais com os países árabes, incluindo aqueles que possuem problemas com as grandes potências ocidentais, como a Síria; mas, ao mesmo tempo sem excluir Israel, atesta a vocação universa-

¹⁷ Destes, apenas o acordo com Israel está em funcionamento (desde 2010) (Itamaraty Online).

lista da política externa brasileira, atrelada ao desejo de inserção internacional independente ainda que, eventualmente, contrário ao das grandes potências (Brun 2012).

Esta dimensão autonomista e, eventualmente, questionadora da política externa brasileira de Lula teve como expressão máxima em sua relação com o Oriente Médio, a intermediação, em maio de 2010, de um acordo entre o presidente iraniano Ahmadinejad e o *premier* turco, Erdogan, visando estabelecer uma solução para o impasse nuclear iraniano, ação que ficou conhecida como Declaração de Teerã (Brun 2016).

Neste entendimento, o Irã se comprometeria 1,2 mil quilos de urânio enriquecido para a Turquia, que estocaria o material, enquanto que Rússia e França o enriqueceriam em 20%, devolvendo-o nessas condições (insuficientes para uso militar) para Teerã (Silva e Pilla 2012). Além da dimensão autonomista, o arranjo também exemplifica a concepção terceiro-mundista moderada da política externa brasileira, conforme atesta o chanceler Celso Amorim¹⁸:

Em função das crises econômicas dos últimos anos, emerge o consenso de que a legitimidade e a eficácia nas relações internacionais demandam decisões tomadas de maneira democrática, com a participação de um grupo amplo e representativo de países. **A governança global está sendo reconstruída. O mundo não pode ser gerido por pequenos grupos que se auto-intitulam tomadores de decisão.**

É importante repetir as razões que inspiraram dois países em desenvolvimento, membros não-permanentes do Conselho de Segurança, a ousar lidar com assunto de tal relevância na esfera da paz internacional.

A Turquia e o Brasil guiaram-se primordialmente pelo objetivo – o qual, estou certo, é compartilhado por todos neste recinto – de encontrar uma fórmula que garantisse o exercício do direito do Irã ao uso pacífico da energia nuclear, ao mesmo tempo em que fornecesse garantias de que o programa nuclear iraniano possuísse propósitos exclusivamente pacíficos [grifos nossos] (Ministério das Relações Exteriores do Brasil 2011: 249, 252.)

O caráter moderado é ilustrado pelo esforço da diplomacia brasileira em democratizar a ordem internacional vigente através de seus próprios mecanismos regulatórios, e não subverte-la como um todo.

Apesar do acordo ter falhado e não ter evitado novas sanções onusia-

18 Intervenção do chanceler Celso Amorim durante a Conferência do Desarmamento ocorrida em Genebra em 15 de junho de 2010.

nas ao Irã, a assinatura da Declaração de Teerã entre Brasil, Turquia e Irã, em maio de 2010, forneceu uma visibilidade inédita à diplomacia brasileira, reafirmando sua condição de potência emergente com aspirações globais (Brun 2012). Após essas considerações acerca da política externa de Lula para o Oriente Médio, iniciam-se as seções sobre a política externa iraniana.

Cooperação Bilateral e Multilateral do Brasil com o Oriente Médio (2003-10)

Antes de expor e discutir os traços fundacionais da política externa iraniana, é pertinente esclarecer os pontos fundamentais a respeito do processo decisório de política externa do país. No Irã, a figura mais relevante na política externa é o Líder Supremo, que tem, por exemplo, o poder de declarar guerra e paz e o controle sobre as forças armadas (Flanagan-Rieffer 2009). Após o Líder Supremo, o Presidente possui a segunda função mais importante para as políticas domésticas e externas, nomeando o chanceler e determinando o tom e as táticas da política externa, mas não a sua estratégia geral (Watson 2016). O Presidente também é influenciado pelo Conselho Supremo de Segurança Nacional e pelo Parlamento, que comumente é disputado por três grupos políticos: Conservadores, Reformistas e Neoconservadores (Flanagan-Rieffer 2009). Os dois primeiros defendem uma diplomacia realista, buscando boas relações com o “Ocidente”. Já os segundos, advogam por uma ação externa mais idealista (ligada aos ideais da Revolução Islâmica) e combativa ao “Ocidente” (ibidem). Ahmadinejad pertenceu a este último grupo, o qual também fora hegemônico durante o seu mandato (Warnaar 2013).

Assim, nessa lógica, as ações de política externa executadas pela presidência respondem a um equilíbrio entre as posições do Líder Supremo, do Conselho Supremo de Segurança Nacional e do Parlamento. Sendo todos eles influenciados por uma série de valores históricos presentes na sociedade iraniana (Hunter 2010).

Desde a instauração da República Islâmica em 1979, o traço marcante da política externa iraniana tem sido o seu caráter independentista e contra hegemônico (Nia 2012). Ambos estão expressos no texto constitucional do país. Segundo o artigo 152:

A política externa da República Islâmica do Irã é baseada na rejeição de todas as formas de dominação, tanto pelo esforço e submissão a ela, na preservação da independência do país em todos os aspectos de sua integridade territorial, na defesa dos direitos de todos os muçulmanos, não

alinhamento em relação às superpotências hegemônicas, e manutenção de relações mutuamente pacíficas com todos os Estados não beligerantes [grifos nossos] (Constitution of Iran 1992: 35, tradução livre).

Os ideais independentista e contra hegemônico também são concebidos dentro de uma visão global das relações internacionais. O artigo 154 da Constituição iraniana complementa este ponto, acrescentando o viés pugnaz e revolucionário da política externa de Teerã:

A República Islâmica do Irã tem como ideal a felicidade humana em toda a sociedade humana, e **considera que a obtenção da independência, liberdade e o domínio da justiça e da verdade é o direito de todos os povos do mundo. Consequentemente**, enquanto se abstém escrupulosamente de todas as formas de interferência nos assuntos internos de outras nações, **apoiar as lutas justas dos combatentes da liberdade contra os opressores em todos os cantos do globo** [grifos nossos] (Constitution of Iran 1992: 35, tradução livre).

Em âmbito governamental, estes princípios foram aprimorados e instrumentalizados pelos Líderes Supremos do Irã: Ruhollah Khomeini (1979-89) e Ali Khamenei¹⁹ (1989-) (Darabinia, Marzband e Foroughiniya 2017; Warnaar 2013).

O pensamento de política externa de Khomeini pode ser sintetizado em cinco grandes eixos: 1) Combate à tirania e ao colonialismo; 2) Apoio aos oprimidos e aos movimentos de libertação; 3) Apoio aos muçulmanos; 4) Coexistência pacífica; 5) Respeito mútuo e não interferência nos assuntos domésticos dos países (Darabinia, Marzband e Foroughiniya 2017: 35-36). Dentre esses cinco eixos, se destaca a confluência da retórica anti-hegemônica com o islamismo político. De acordo com Khomeini (2002, tradução livre) “A nação do Islã são os seguidores da escola cuja doutrina pode ser resumida em dois versos do Alcorão: não oprima e não aceite a opressão”. A influência do ideal revolucionário e a postura contrária as grandes potências ocidentais, levou a concepção do Irã como um Estado independente e contra hegemônico (Moshirzadeh 2007).

Hunter (2010), complementa apontando que a confluência de seis fatores, tem sido responsável por moldar a visão de política externa do Irã pós 1979: 1) o passado de influência de grandes potências e anticolonialismo; 2) o terceiro mundismo militante; 3) as influências islamistas; 4) as ideias esquerdistas; 5) o radicalismo árabe; 6) o pensamento de Khomeini. Já para Moshir-

¹⁹ As posições de Khamenei sobre política externa serão expostas na seção seguinte.

zadeh (2007), três principais discursos constituem a identidade da República Islâmica: independência, justiça e resistência.

Estes discursos foram formados ao longo da história iraniana e possuíram um importante papel na constituição da identidade da Revolução Islâmica, e, depois, da identidade da República Islâmica. Moshirzadeh (2007) argumenta que o discurso da resistência, constituinte da identidade revolucionária, foi central no contexto pós revolução, mas não fora hegemônico no período de 1989-2005. Esta construção discursiva, no entanto, foi retomada com a eleição de Ahmadinejad em 2005.

A este conjunto de ideias, soma-se um constante pragmatismo nas relações internacionais. Segundo Ramanzani (2008), o equilíbrio entre ideologia e pragmatismo dentro do processo de formulação da política externa de Teerã tem sido persistente, intrincado e complexo em toda a história iraniana. Nesse sentido, ao contrário do que possa talvez apontar o senso comum, a política externa iraniana, apesar de sua tradicional, constante e eventualmente agressiva retórica religiosa, ao longo dos últimos trinta anos tem sido conduzida por um viés realista ao invés de uma suposta irracionalidade associada ao fervor religioso (Flanagan-Rieffer 2009).

Dessa forma, a necessidade de evitar o crescente isolamento internacional do Irã, somada ao compartilhando de alguns ideais como o antiamericanismo, potencializou a aproximação com alguns países da América Latina. Antes de analisar esta política, cabe pontuar que as relações iranianas com o subcontinente latino-americano não se constituem de novidade na diplomacia de Teerã, seguindo uma tendência de proximidade e de distanciamento para a região.

A Política Externa Iraniana para a América Latina: pragmatismo e ideologia

Em razão da distância geográfica, das diferenças culturais, da falta de preferências significativas em comum e da ausência de conflitos, as relações iranianas com a América Latina, historicamente, foram muito reduzidas (Hunter 2010). A única exceção refere-se à Venezuela, em virtude do interesse compartilhado sobre o petróleo (Teerã e Caracas são membros fundadores da OPEP) (Johnson 2012). Este quadro de distanciamento somente foi alterado a partir da Revolução Islâmica Iraniana de 1979.

Logo após a referida revolução, o Irã procurou ativamente engajar-se em uma política terceiro mundista, e encontrou em países latino americanos, que compartilhavam uma retórica anti-americanista, interessantes possibi-

lidades. Desse modo, Teerã aproximou-se da Cuba castrista e da Nicarágua sandinista (Lotfian 2010). Ademais, durante os anos 1980, o Irã buscou aumentar suas relações com o subcontinente em razão: 1) da Guerra Irã-Iraque; 2) das sanções econômicas dos EUA pela crise dos refêns; e 3) do isolamento do país (ibidem). Porém, fortes alterações na conjuntura regional e doméstica, acentuadas pelo fim da Guerra com o Iraque, culminaram na ascensão do governo Rafsanjani (1989-1997), que adotou uma política externa menos guiada pelos princípios da Revolução Islâmica e mais pragmática, o que significou entre outras coisas, um distanciamento da América Latina (Johnson 2012).

O governo Khatami (1997-2005), por sua vez, marcou um ensaio de reaproximação com o subcontinente. Neste período a abordagem iraniana para a América Latina tornou-se mais ativa, resultando no aumento das visitas de alto nível entre o país e a região (Hunter 2010). Retomando o histórico de aproximações com países de viés anti-EUA, Khatami fortaleceu a relação com Cuba e Venezuela (Johnson 2012). Em 2000, o presidente iraniano visitou Cuba e, em 2001, Fidel Castro e Hugo Chávez foram ao Irã (Warnaar 2013). Em 2004, o então presidente venezuelano visitou novamente o Irã, e, em 2005, Khatami viajou à Venezuela, inaugurando uma fábrica de tratores construída com auxílio iraniano, e assinando um acordo de livre comércio com Caracas (ibidem).

A ascensão de Ahmadinejad à presidência do Irã em agosto de 2005 marcou uma intensificação nas relações com a América Latina. Ancorado no mútuo antagonismo em relação aos EUA, que une Teerã a alguns países latino-americanos governados por regimes de esquerda, e no discurso terceiro mundista, o Irã arquitetou o fortalecimento da sua presença na região (Farah 2008).

Lotfian (2010) infere que as razões para a expansão iraniana à América Latina são: 1) a tradição pós revolucionária anti imperialista e a necessidade de encontrar aliados que compartilhem esta visão; 2) o imperativo político de busca de apoio para o programa nuclear iraniano; e 3) o tradicional pragmatismo de ganhos econômicos, especialmente a exportação de petróleo. Dentre esses três elementos ressalta-se que o mais importante fora o segundo, em razão das sanções onusianas²⁰ ao programa nuclear iraniano, o qual suspeita-se que possa possuir fins não pacíficos.

20 O Conselho de Segurança da ONU impôs quatro sanções ao Irã por meio das resoluções: 1.737 (2006); 1.747 (2007); 1.803 (2008) e 1.929 (2010). Entre suas principais deliberações encontram-se o congelamento de bens de pessoas e instituições ligadas ao programa nuclear iraniano, restrições à compra de armamentos pelo Irã e aos investimentos de Teerã no exterior (Katzman 2017).

Esta nova orientação da política externa iraniana contou com a conjunção de duas variáveis conjunturais internacionais: a elevação dos preços do petróleo e a ascensão de governos de inspiração marxista e anti-imperialista na América Latina. O primeiro permitiu que Teerã dispusesse de melhores condições de empreender uma postura mais assertiva no subcontinente, com inúmeras visitas de alto nível, acordos bilaterais e promessas de investimentos (Warnaar 2013).

Igualmente, a postura contestadora da ordem internacional, o sentimento anti-EUA e o desejo de países latino americanos, como Venezuela, Bolívia, Equador e Nicarágua, de executar uma política externa mais independente impulsionaram as relações com o Irã (Arnson e Esfandiari 2008). A fala abaixo do Líder Supremo, Khamenei em 2007²¹, poderia, facilmente, se encaixar na retórica dos mandatários das nações latino-americanas mencionadas:

As potências arrogantes compararam o mundo a uma aldeia global, e os EUA chamam a si mesmo como o chefe da aldeia para poder fazer o que quiser. Agora se uma nação ou uma personalidade política diz ou faz algo contrário aos seus desejos, eles colocam todo o tipo de acusação contra ele. Esta é a natureza dos nossos inimigos (Khamenei 2007: 4, tradução livre).

Esta afinidade ideológica permitiu que o Irã ensaiasse uma maior diversificação de suas relações internacionais, de modo a evitar não somente o seu crescente isolamento, como encontrar mercados econômicos alternativos que representassem um alívio as sanções recebidas por causa de seu programa nuclear (Lotfian 2010).

Comércio Exterior entre Irã e América Latina (2005-2013)

Em termos comerciais, apesar do crescimento das exportações iranianas para a região durante os mandatos de Ahmadinejad, este valor ainda permanece, proporcionalmente, muito baixo, estando o comércio exterior ainda de sobremaneira concentrado em poucos países. Para Mena (2012), um dos efeitos diretos da incursão iraniana na América Latina foi o crescimento do volume comercial, que embora tenha sido intensificado em alguns casos, de modo geral, tem sido errático, e claramente ainda não se configura como importante para o Irã e nem para seus parceiros da região.

21 Discurso do Aiatolá Ali Khamenei aos residentes da província do Azerbaijão Oriental (província iraniana), na data de 17 de fevereiro de 2007.

Segundo dados do Banco Mundial (Online), as exportações iranianas para a América Latina e Caribe, no período entre 2005 e 2011²², obtiveram um crescimento de quase 400%, passando de USD 28.610 bilhões (2005) para USD 111.738 bilhões (2011). Porém, é importante destacar que estes valores representam apenas 0,05% do total exportado por Teerã em 2005 e 0,09% em 2011. As importações, por sua vez, tiveram um decréscimo de cerca de 19% no mesmo período, passando de USD 938.720 bilhões (2,43% do total importado) para USD 762.843 bilhões (1,12% do total importado).

A respeito dos resultados bilaterais comerciais gerados pela investida iraniana na América Latina, estes também se revelam muito modestos, conforme demonstram os dados abaixo:

Tabela 4: Comércio Exterior do Irã com a América Latina (2005)²³

Partner Name	Trade Balance (US\$ Thousand)	Export (US\$ Thousand)	Import (US\$ Thousand)	Import Partner Share (%)	Export Partner Share (%)
Venezuela	9,897.47	13,292.68	3,395.22	0.01	0.02
Brazil	-825,459.23	2,897.90	828,357.14	2.14	0.00
Colombia	396.10	536.67	140.57	0.00	0.00
Costa Rica	-905.75	17.16	922.91	0.00	0.00
Cuba	-791.44	885.59	1,677.03	0.00	0.00
Chile	-2,572.84	1,139.55	3,712.39	0.01	0.00
Panama	-261.88	1,259.80	1,521.68	0.00	0.00
Ecuador	-5,139.93	184.66	5,324.58	0.01	0.00
Argentina	-2,374.40	525.82	2,900.22	0.01	0.00
Uruguay	-52,774.96	58.75	52,833.71	0.14	0.00
Peru	-687.19	316.23	1,003.43	0.00	0.00
Jamaica	-12,622.37	49.50	12,671.87	0.03	0.00
Paraguay	-3,119.99	20.69	3,140.68	0.01	0.00
Honduras			42.40	0.00	

Fonte: Banco Mundial (online)

22 No banco de dados do Banco Mundial os dados sobre o comércio exterior do Irã somente estavam disponível até o ano de 2011. Conforme: <<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/IRN/Year/2011/TradeFlow/EXPIMP>>.

23 Não há dados da Bolívia, da Guiana e do Suriname, e, a respeito do comércio com os países centro-americanos, apenas cinco dos vinte países da região apareceram nas estatísticas com o Irã para este ano.

Nota-se que em 2005 neste ano o Irã possuía déficit comercial com todos os principais parceiros, com exceção da Venezuela e Colômbia. Podemos, também, observar que, além do reduzido valor transacionado, Teerã manteve relação comercial com apenas quatorze dos trinta e dois países latino-americanos. Como será possível perceber nos dados abaixo, não houve significativa evolução nestes quesitos até o ano de 2011.

Tabela 5: Comércio Exterior do Irã com a América Latina²⁴ (2011)

Partner Name	Trade Balance (US\$ Thousand)	Export (US\$ Thousand)	Import (US\$ Thousand)	Import Partner Share (%)	Export Partner Share (%)
Venezuela	64,715.54	64,794.26	78.72	0.00	0.05
Cuba	5,357.30	5,758.58	401.28	0.00	0.00
Brazil	-597,355.09	17,173.94	614,529.03	0.90	0.01
Colombia	4.25	827.10	822.85	0.00	0.00
Argentina	-114,784.90	3,531.17	118,316.07	0.17	0.00
Peru	93.50	268.01	174.50	0.00	0.00
Ecuador	-2,858.05	182.24	3,040.29	0.00	0.00
Costa Rica	-127.18	32.06	159.24	0.00	0.00
Uruguay	-7,081.76	295.80	7,377.56	0.01	0.00
Panama	-3,234.37	269.35	3,503.71	0.01	0.00
Chile	-9,956.48	682.10	10,638.58	0.02	0.00
Honduras	-349.58	29.16	378.73	0.00	0.00
Bolivia			232.45	0.00	
Paraguay			6.20	0.00	

Fonte: Banco Mundial (online)

Por meio dos dados verifica-se que a baixa intensidade do comércio iraniano com a região persiste, além do fato das transações não envolverem nem a metade dos países da região. Esta circunstância parece indicar que os objetivos de Teerã com a América Latina se traduzem mais em um caráter

²⁴ Não há dados da Guiana e do Suriname, e, a respeito do comércio com os países centro-americanos, apenas três dos vinte países da região apareceram nas estatísticas com o Irã para este ano.

político do que em um viés econômico.

Enquanto, em 2005, os três principais parceiros comerciais do Irã na América Latina eram Brasil (1^o), Uruguai (2^o) e Venezuela (3^o); em 2011, Brasil (1^o), Argentina (2^o) e Venezuela (3^o) ocupavam as primeiras posições. Conforme observado, apesar do considerável crescimento das exportações iranianas para Caracas, os maiores mercados de Teerã, na região, continuam com países que não se configuravam como aqueles que a diplomacia iraniana dedicou mais atenção, conforme evidenciado na seção abaixo.

Diplomacia Presidencial, Visitas de Chefes de Estado e de Governo e Abertura de Postos Diplomáticos Iranianos na América Latina

Valendo-se de uma intensa diplomacia presidencial, o Irã de Ahmadinejad empreendeu uma série de ações no subcontinente, de modo a aumentar a sua influência na região. Igualmente, o mandatário recebeu diversas visitas de líderes latino-americanos. Uma importante característica da diplomacia presidencial de Ahmadinejad foi a busca por maior projeção e visibilidade de suas ações, exposta, por exemplo, em suas entusiásticas declarações a respeito da nova aproximação de Teerã com alguns países latino-americanos. Durante sua primeira visita à região, em 2007, Ahmadinejad afirmou: “felizmente, uma grande coalização anti-imperialista tem se formado nesta região” (Brun 2008, 37).

Amparado na retórica compartilhada contra os EUA e o imperialismo das grandes potências, o Irã de Ahmadinejad ancorou suas relações com a América Latina tendo como base suas dinâmicas com a Venezuela. Contribuiu em muito para isso, a relação pessoal desenvolvida por Ahmadinejad e Hugo Chávez. O então presidente iraniano constantemente referia-se à Chávez como seu irmão, evidenciando também o compromisso de ambos contra o imperialismo (Hunter 2010). A declaração de Ahmadinejad em 22 de junho 2012 durante visita à Caracas ilustra essa dinâmica:

(...) Agradeço também ao grande senhor, Deus, que me deu esta oportunidade de viajar à terra venezuelana e **ter a oportunidade de encontrar o meu irmão, o meu querido irmão, o presidente Chávez, um grande revolucionário que hoje em dia está resistindo contra o imperialismo**, contra o grande imperialismo defendendo os direitos de seu povo, da mesma forma que os direitos da América Latina e de todos os povos independentes do mundo [grifos nossos] (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela 2013: 859, tradução livre).

Farah (2008), nesse seguimento, argumenta que a expansão das relações do Irã com a América Latina foi sustentada por uma amizade pessoal entre Ahmadinejad e Chávez. Será por meio desta relação pessoal, que se deram darão os contatos de Teerã com o Equador de Rafael Correa e a Bolívia de Evo Morales, sendo estas o resultado de interesses convergentes entre Irã e Venezuela (Farah 2008).

Uma agenda que, naturalmente, aproximou os líderes latino-americanos com Ahmadinejad refere-se ao compartilhamento de uma retórica anti-EUA e anti-imperialismo (nos primeiros inspirada no marxismo, e no segundo oriunda dos valores da Revolução de 1979) (Lotfian 2010). O presidente nicaraguense Daniel Ortega, corrobora essa articulação, pontuando que as revoluções iraniana e nicaraguense são “revoluções gêmeas, com o mesmo objetivo de justiça, liberdade, soberania e paz (...) apesar das agressões das políticas imperialistas” (Farah 2008: 15, tradução livre).

Dentro dessa retórica comum contra o imperialismo das grandes potências, Ahmadinejad em visita à Venezuela em 9 de janeiro de 2012, declarou:

(...) Ao longo da história, os povos independentes, têm lutado contra toda essa arrogância. **Hoje, o povo venezuelano e o povo iraniano estão juntos e em um caminho de luta contra toda a ganância do imperialismo arrogante.** O sistema hegemônico e dominante está em decadência, visto que assumiu uma face muito mais agressiva, atropelando todos os valores humanos” [grifos nossos] (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela 2013: 514, tradução livre).

Visitas de Ahmadinejad à América Latina

Bolívia (três vezes), Brasil (uma vez), Equador (duas vezes), Cuba (uma vez), Nicarágua (duas vezes), Venezuela (seis vezes).

Visitas recebidas por Ahmadinejad de presidentes latino-americanos

Bolívia (duas vezes), Brasil (uma vez), Equador (uma vez), Guiana (uma vez), Nicarágua (três vezes), Venezuela (nove vezes).

A partir da relação de nações visitadas e que prestaram visitas ao Irã fica claro que a estratégia de reaproximação com o subcontinente possuía um forte componente ideológico. Todos os governos mencionados acima podem ser caracterizados em menor ou maior grau como de inspiração marxista e com uma visão simpática ao terceiro mundismo, a qual também é advoga-

do pelo Irã. Ademais, os mandatários desses países compartilham com o Irã uma crítica à política externa estadunidense, e defendem uma ordem internacional mais justa (Mena 2012).

Os comunicados e declarações realizados por ocasião da oferta e recebimento de visitas ao presidente boliviano, Evo Morales, pelo Irã exemplificam estes ideais. Durante a visita de Ahmadinejad à La Paz²⁵ em 27 de setembro de 2007, os mandatários emitiram a seguinte declaração conjunta:

- Os presidentes se congratulam pelas tendências positivas que surgem na América Latina com o **surgimento e consolidação de governos democráticos, contrários ao neoliberalismo.**
- **Manutenção do processo de revitalização e fortalecimento do Movimento dos Países Não Alinhados.**
- Apoiar o direito dos países em desenvolver a energia nuclear para fins pacíficos, no marco do Tratado sobre Não Proliferação Nuclear, como um meio que pode contribuir significativamente para as necessidades de desenvolvimento econômico e tecnológico dos povos [grifos nossos] (La prensa online, tradução livre).

Além da retórica anti hegemônica e terceiro mundista, o documento expressa a conquista do apoio boliviano para o desenvolvimento do programa nuclear iraniano, uma das demandas centrais da diplomacia de Ahmadinejad.

O personalismo (frequentemente associado ao anti imperialismo), outro elemento marcante na diplomacia de Ahmadinejad, pode ser visto, também, na seguinte declaração de Khamenei, no decurso da visita do presidente Evo Morales ao Irã em 17 de setembro de 2008:

Sua atitude de prestar atenção as pessoas comuns e aos pobres é uma atitude muito valiosa, a qual é fonte de honra para as nações. (...) Os recentes desenvolvimentos na Bolívia são agradáveis e com certeza, os poderes hegemônicos irão impor pressões sobre você, por que eles não gostam de tais atitudes, mas a resistência contra essas pressões trará a vitória [grifos nossos (Khamenei 2008: 1, tradução livre)].

No entanto, o enfoque condicionado as preferências ideológicas, além de restringir a ação de Teerã a apenas uma parte da América Latina, careceu de elementos institucionais, por estar sujeito à permanência de determinados regimes no poder de seus respectivos Estados.

Nesta linha, Farhi (2008) destaca que a intensidade dessa relação é in-

25 Ahmadinejad foi o primeiro presidente iraniano a visitar a Bolívia

sustentável, sendo esta recente interação baseada mais em um oportunismo político do que em um parceria econômica ou militar de longo prazo. Similarmente, Farah (2008) discorre que as relações iranianas com os Estados latino-americanos são geralmente opacas, construídas sobre a dinâmica pessoal entre Ahmadinejad e os chefes de Estado latino-americanos. Esses relacionamentos personalizados têm, largamente, suplantado políticas institucionalizadas e formais, tradicionalmente conduzidas pelos respectivos congressos, e ministérios das relações exteriores e da economia (Farah 2008).

No que se refere as relações diplomáticas, houve uma crescente abertura de embaixadas na região durante o governo de Ahmadinejad: Colômbia, Equador, Uruguai, Bolívia, Chile e Nicarágua (Warnaar 2013). A estas, somam-se as já existentes na Argentina, no Brasil, em Cuba e na Venezuela (Johnson 2012). Dessa forma, o Irã conta com representação diplomática em oito dos doze países sul-americanos, sendo um dos países médio-orientais que mais possui presença diplomática na região (Mena 2012). Em contrapartida, a Bolívia, por sua vez, anunciou a mudança de sua embaixada para o Oriente Médio de Cairo para Teerã, e a não obrigatoriedade de passaporte e de visto para a entrada de iranianos no país, esta última medida também foi adotada por Caracas (Fouzi e Mirabzadeh 2011).

Cooperação Bilateral e Multilateral do Irã com a América Latina (2005-13)

No âmbito de investimentos e de cooperação bilateral, Teerã, igualmente, buscou aprofundar os laços com a região. Para Farhi (2008), o Irã procura atrair investimentos, exportar serviços técnicos e de engenharia, fomentar mercados para as suas exportações, diversificar os seus mercados de importações, e expandir o intercâmbio. Fouzi e Mirabzadeh, (2011) complementam informando que a maior parte das exportações de serviços técnicos e de engenharia iranianos foi destinada à América Latina.

De acordo com Farah (2008), a Venezuela servia de “porta de entrada” para o Irã na América Latina, reforçando a liderança chavista, enquanto que o Irã ganhava espaço em sua busca pela saída do isolamento internacional. O alto preço do petróleo foi usado como instrumento político por ambos países a fim de garantir uma inserção internacional vista pelos mesmos como revolucionária (Brun 2008). A tabela abaixo sintetiza os principais movimentos de Teerã em sua busca de aumentar a cooperação com os países latino-americanos.

Tabela 6: Acordos de cooperação e investimentos relevantes entre o Irã e seus principais parceiros latino-americanos:

<p>Bolívia: em sua 11ª visita ao país, Ahmadinejad prometeu investir um bilhão de dólares em projetos de desenvolvimento. Também foram assinados memorandos para cooperação nas áreas de hidrocarbonetos, mineração, indústria, agricultura, água, silvicultura, cultura, ciência e tecnologia.</p>
<p>Cuba: projetos de fornecimento de água, inauguração de planta de produção de vacinas anti hepatite em Teerã com cooperação de especialistas cubanos, celebração de comissões conjuntas Irã-Cuba. Criação de uma joint venture no âmbito da comunicação entre Cuba e Irã em 2011.</p>
<p>Equador: em 2007, uma comitiva de empresários equatorianos, sob coordenação do Vice-Ministério de Comércio e Integração visitou o Irã de modo a prospectar novos negócios. Em visita à Teerã, em 2008, Correa assinou 12 acordos de cooperação com o Irã. No ano seguinte, Quito recebeu instrutores da Guarda Revolucionária do Irã para realizar treinamentos em conjunto com o exército equatoriano.</p>
<p>Nicarágua: foram firmados acordos na área de infraestrutura, energia, saúde e construção civil, incluindo a promessa de financiamento iraniano para a construção de portos, centros de saúde, casas e fábricas</p>
<p>Venezuela: investimentos iranianos em vários setores da economia do país, incluindo a construção de uma fábrica de tratores e de duas fábricas binacionais de automóveis. Houve a abertura da linha aérea Teerã-Caracas, celebração de comissões conjuntas Irã-Venezuela. O Irã vêm auxiliando Caracas na exploração de urânio. Foram firmados cerca de 200 acordos, nas mais variadas áreas.</p>

Elaboração do autor, baseado em Fernández (2008), Fouzie Mirabzadeh (2011) Johnson (2012), Maradiaga e Meléndez (2008), Montúfar (2008), Warnaar (2013).

Conforme indica a tabela acima, o enfoque iraniano centrou-se nos países que compartilham os ideais anti-americanistas de Teerã. Fouzi e Mirabzadeh (2011) defendem que o principal motivo para a ampliação da relação do Irã com alguns países latino americanos é a visão compartilhada de crítica ao unilateralismo estadunidense, e a intenção de formar uma aliança anti-imperialista. Para Farah (2008), o relacionamento iraniano com a América Latina é, essencialmente, político e não econômico, visto que a maior parte do comércio latino americano com os EUA, supera, vastamente, o do continente com Teerã.

Não obstante, economicamente, os países que o Irã mais desenvolveu relações não estão em posição de ajudar o Irã (Hunter 2010). A este cenário,

cabe salientar que as relações econômicas entre o subcontinente e o Irã ainda sofrem com a grande distância geográfica, razão que aumenta os custos transacionais (Watson 2016). A este contexto, Arnson e Esfandiari (2008) acrescentam que além da falta de estatísticas confiáveis, existe a problemática do abismo entre a promessa e a realização, de fato, dos investimentos iranianos na região.

O influxo de Teerã não foi significativo em relação aos demais países da região. Com as eleições de governos esquerdistas no Paraguai (2008) e no Uruguai (2005), o Irã buscou se aproximar dessas nações, mas não obteve nenhum resultado expressivo (Hunter 2010). As relações com a Argentina têm se dado entre dois contrastantes polos. Por um lado, há uma tensão política causada pela acusação argentina de que o Irã estaria envolvido no atentado terrorista que matou dezenas de pessoas em um centro judaico em Buenos Aires em 1994; situação que Teerã nega (Hunter 2010). Por outro, há uma motivação de ambas as partes em aumentar o comércio bilateral: para Buenos Aires, este tem se mostrado vantajoso, enquanto que, para o Irã, o aprofundamento do comércio exterior com o país platino representa uma possibilidade de melhorar a relação política com a Argentina (Johnson 2012). Estas complexas relações resultam, por fim, que a Argentina seja o segundo maior parceiro comercial do Irã na América Latina, a despeito das frias relações políticas (Arnson e Esfandiari 2008).

Outrossim, da mesma forma que a variável ideológica auxiliou no aprofundamento da relação com determinadas nações latino-americanas, ela também contribuiu para o afastamento com outros países. Segundo Hunter (2010), o tom, excessivamente, ideológico da diplomacia iraniana para a América Latina tem afastado Teerã dos países mais moderados. Essa circunstância pode ser observada tanto no ínfimo comércio iraniano com países como Colômbia, Peru ou Chile, quanto na ausência de ações políticas mais assertivas com esses e outros Estados da América Latina.

Já em relação ao Brasil, este se situava como 8^o maior destino das importações de Teerã em 2011 (Banco Mundial Online). Ambos os países também cooperam no campo do petróleo, com o Irã beneficiando-se da expertise brasileira na exploração de petróleo em águas profundas (Warnaar 2013). Segundo Johnson (2012), apesar do considerável volume comercial entre os dois países, as relações Brasília-Teerã vinham sendo conduzidas de maneira modesta até o final de 2008: durante o período de 2000-2007, os presidentes Khatami e Ahmadinejad visitaram a América Latina seis vezes, e em nenhuma dessas ocasiões o Brasil esteve na agenda.

Comentando esse ponto, Brun (2008) afirma que, realmente, o Irã configura-se como um importante parceiro comercial do Brasil, mas Brasília

busca situar-se dentro de uma perspectiva pragmática, motivada pelo seu desejo de manter boas relações com todos os seus parceiros comerciais, mantendo assim certa distância de Teerã, o que pode ser constatado pela ausência de visitas de Ahmadinejad ao país durante suas primeiras passagens pela região. Este pensamento também é compartilhado por Brun (2008), que pontua que importantes países da região, como a Argentina e o Brasil, mantiveram distância das proposições iranianas de caráter antiamericano.

Porém, desde a visita de Ahmadinejad ao Brasil em novembro de 2009, a questão nuclear tem sido o fator dominante na relação bilateral, e o Brasil procurou desenvolver uma postura menos cautelosa a respeito do contencioso nuclear iraniano (Johnson 2012). O apoio brasileiro ao Irã tem sido construído ao longo do tempo, com o ativismo brasileiro refletindo interesses confluentes dos dois países a respeito da supervisão internacional sobre a energia nuclear (ibidem). Preiss (2011) pontua que para o Irã existe uma afinidade de agendas para com o Brasil, além de similaridades de posições independentes na tomada de decisões a nível regional e internacional. Este novo andamento das relações bilaterais, possivelmente, tenha alcançado o seu ápice com a assinatura da Declaração de Teerã em maio de 2010, iniciativa brasileira e turca para por fim ao contencioso nuclear iraniano. Apesar de não ter se concretizado de forma prática, o acordo foi apresentado como uma vitória pelas partes envolvidas, além de sinalizar uma maior participação assertiva de potências médias no sistema internacional (Warnaar 2013).

Embora ocorra a existência de ações de cooperação bilateral com alguns países latino-americanos (sobretudo aqueles de inspiração marxista), é baixíssimo o status de cooperação a nível multilateral. Conforme exposto anteriormente, o traço ideológico e personalista que marca as relações bilaterais, tem contribuído para que o Irã pouco avance em um relacionamento mais institucionalizado com a América Latina. Pode-se mencionar que a única realização, nesse sentido, de Teerã na região, é o seu relacionamento com a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA).

Porém, mesmo quando se trata de uma relação que apresente um nível um pouco maior de institucionalidade, vemos, novamente, a presença fundacional do componente ideológico e personalista dos líderes políticos envolvidos. Segundo Watson (2015), Irã e ALBA tem assinado diversos acordos, sendo o bloco uma importante fonte de apoio diplomático dentro do esforço de Teerã em reduzir o seu isolamento. Os Estados da ALBA, por sua vez, beneficiam-se de financiamentos iranianos (Watson 2015). Após discorrer sobre as políticas externas de Lula para o Oriente Médio e Ahmadinejad, realiza-se um exame comparativo das mesmas.

Análise comparativa das políticas externas de Lula para o Oriente Médio com a de Ahmadinejad para a América Latina

Foi possível observar semelhanças e diferenças entre as duas diplomacias em seus esforços para os referidos subcontinentes. A tabela 7 apresenta uma síntese comparativa das políticas externas:

Tabela 7: Elementos conceituais, operacionais e resultantes da diplomacia de Lula para o Oriente Médio e de Ahmadinejad para a América Latina.

	Princípios de Política Externa	Estratégia de Política Externa	Resultados da Política Externa
Similar	Pragmatismo Cooperação Sul-Sul	Diplomacia Presidencial	Econômico Modesto ganho econômico Político Aumento da projeção internacional (Brasil) Redução do isolamento internacional (Irã)
Diferente (Brasil)	Universalismo Multilateralismo Autonomia	Multilateralismo/ Institucionalismo Terceiro-mundismo moderado	Diplomático/Institucional - Expansão inclusiva das relações diplomáticas - Acordos cooperação com todos os países - Ações Multilaterais/Institucionais (ASPA, Declaração de Teerã 2010)
Diferente (Irã)	Anti-imperialismo	Bilateralismo/ Personalismo Terceiro-mundismo radical	Diplomático/Institucional - Expansão seletiva das relações diplomáticas - Cooperação guiada pela afinidade ideológica (Ex: ALBA e regimes de esquerda) - Baixo institucionalismo

Fonte: elaborado pelo autor.

Os princípios e tradições de política externa exerceram substancial influência nas estratégias e nos resultados das diplomacias de Lula e Ahmadinejad. O pragmatismo permitiu uma leitura realista do sistema internacional

e de sua atual distribuição de poder, sustentando o novo direcionamento das políticas externas. O enfoque para regiões em desenvolvimento também foi impulsionado pelo conceito de cooperação sul-sul, caro as duas diplomacias. Outrossim o pragmatismo e a cooperação sul-sul foram complementados pela visão revisionista da ordem internacional contida nas ideologias do PT (revisionismo moderado) e nos ideais da Revolução Islâmica Iraniana (revisionismo militante).

Nesse sentido, Brasil e Irã, enxergando-se como potências médias insatisfeitas decidiram expandir a sua influência para regiões onde possuem pouca relevância. Brasília visando ocupar uma vaga de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, opta por projetar-se como um mediador de conflitos no Oriente Médio, realçando a sua influência internacional. Já Teerã, receosa de seu isolamento e de uma possível intervenção internacional, decide intensificar os seus contatos com a América Latina, buscando maior apoio político para o seu programa nuclear.

Na busca por esses objetivos, os presidentes do Brasil e do Irã empregaram uma ativa diplomacia presidencial, alicerçada no peso de suas imagens e exposta em inúmeras viagens e compromissos assumidos. Contudo, a estratégia da diplomacia presidencial operacionalizou-se de forma distinta: Lula imprimiu um tom institucional e procurou empreender medidas multilaterais; Ahmadinejad centrou-se em abordagens personalistas e relacionamentos bilaterais.

Baseados em suas lideranças políticas, Lula e Ahmadinejad também procuraram por meio da retórica terceiro-mundista, construir um ambiente favorável para o aumento de sua presença no subcontinente alvo. O primeiro, através de um discurso moderado e universalista, focou-se na necessidade de cooperação entre os países do Sul e da adoção de parte das práticas dos Estados do Norte. O segundo, pregou uma visão de mundo binária, e nesse sentido, inconciliável, entre Estados opressores e Estados oprimidos (Warnaar 2013).

Por conseguinte, o terceiro-mundismo radical desempenhou um papel mais determinante na diplomacia de Ahmadinejad para a América Latina do que o terceiro-mundismo moderado na diplomacia de Lula para o Oriente Médio. O enfoque iraniano envolveu somente regimes que partilhavam da sua retórica anti imperialista. Já a política externa brasileira, influenciada pelo universalismo, abarcou todas as nações médio-orientais, inclusive aquelas que advogam por um terceiro mundismo militante, como o próprio Irã e a Síria.

Assim, Teerã encontrou facilidades em expandir suas ações para Estados latino-americanos governados por regimes de esquerda (Pirsalami

2013). Dessa forma, a variável ideológica, ao mesmo tempo que permitiu a aproximação com alguns governos (Cuba, Nicarágua, Venezuela e Bolívia), impossibilitou a universalização dessa ação iraniana aos governos que não partilhavam dos ideais iranianos (México, Colômbia, Chile).

No Brasil, o universalismo pode ser visto tanto na esfera econômica (incremento comercial com a grande maioria dos países médio-orientais) quanto na política (estabelecimento de novos acordos de cooperação com todos os Estados da região) (Santos 2015). Acrescenta-se também o conceito tradicional de multilateralismo: o Brasil empenhou-se em criar mecanismos multilaterais e de caráter institucional como pode ser observado na Cúpula América do Sul-Países Árabes, e nas tentativas de assinatura de acordos de livre-comércio entre o Mercosul e países da região.

O Irã ao contrário, desenvolveu uma agenda para a América Latina marcada por uma abordagem bilateral e seletiva, estando condicionada à orientação política de cada governo, bem como aos interesses específicos de cada presidente, concedendo a esses relacionamentos um tempero personalista e não institucional. Dada a baixa institucionalização dessas relações, existem muitas incertezas a respeito da manutenção dos acordos e das agendas firmadas entre o Irã e seus parceiros (Lotfian 2010).

No âmbito comercial, ambos os países também lograram um considerável incremento em suas relações com as regiões em questão. Porém, apesar desse crescimento, o total transacionado comercialmente por Brasil e Irã ainda é, estritamente, marginal. Para o Irã, a situação ainda possui um componente de fragmentação, visto que o crescimento do comércio exterior não foi uniforme em todos ou ao menos na maioria dos países da região, ao contrário do Brasil. Aqui novamente, encontra-se a influência dos princípios de anti imperialismo e universalismo.

O ideal universalista na política externa de Lula também pode ser visto no esforço em manter e aprimorar as boas relações com Israel, atitude que também demonstra os valores de defesa do diálogo da política externa brasileira (Cervo 2008a). À parte da tentativa de alçar-se na condição de mediador do conflito israelo-palestino, o Brasil, consciente que sua maior aproximação com os países do Oriente Médio (sobretudo com o Irã) poderia ser mal vista por Israel, tentou intensificar as relações com Telavive. Assim, pode-se elencar os seguintes esforços: a viagem de Lula a Israel, em 2010; as cinco visitas do chanceler Celso Amorim ao país; e a assinatura, em 2007, de um acordo de livre comércio entre Mercosul e o governo de Telavive. Além disso, durante o governo Lula, Israel representou o segundo Estado médio-oriental com o qual o Brasil mais assinou tratados de cooperação (Brun 2012; Santos 2015).

Por fim, infere-se que as duas diplomacias ainda que pese estratégias

distintas, lograram resultados semelhantes: ambas obtiveram um aumento em sua projeção internacional. O Brasil elevou o seu prestígio no Oriente Médio e expandiu as suas credenciais de player global. O Irã conseguiu minimizar, ligeiramente, o seu isolamento internacional, garantindo apoio de alguns países latino-americanos para o seu programa nuclear. No entanto, esses ganhos políticos vieram acompanhados da manutenção de uma relação comercial marginal com as regiões em questão.

Conclusão

Nos governos Lula e Ahmadinejad, Brasil e Irã empreenderam um novo rumo para suas respectivas políticas externas, dedicando respectivamente forte atenção ao Oriente Médio, e à América Latina. Amparados em um terceiro-mundismo de tons distintos, e empregando estratégias díspares (à exceção da diplomacia presidencial), os dividendos das referidas políticas externas possuem um viés mais político do que econômico. No caso do Brasil, os princípios de cooperação com as nações em desenvolvimento, presente nos ideais de relações internacionais do PT, somados à tradição universalista da política externa brasileira, contribuíram amplamente para que Brasília dispusesse de uma diplomacia abrangente e multiforme perante a região. Ações estas que são coerentes com os objetivos brasileiros de alçar-se como promotor do diálogo entre os povos. O Irã, por seu turno, combinou o pragmatismo de reduzir o isolamento internacional do país, a partir do estabelecimento de novas alianças, com o tradicional peso da ideologia da Revolução Islâmica na condução de sua política externa. Conforme observado, esta variável tanto constrange como torna possível a execução de parte da ação externa de Teerã, como pode ser visto nas parcerias com países de regimes fortemente contrários à Washington.

No que se refere à operacionalização das políticas externas, ambas contaram com uma forte diplomacia presidencial, com Lula e Ahmadinejad engajando-se em seus principais atos, bem como publicitando-os. Entretanto, o Brasil agiu de modo multilateral visando uma institucionalização das relações, ao contrário do Irã que focou em relações bilaterais, imprimindo nas mesmas um caráter fortemente personalista.

Se os resultados econômicos dessas investidas foram tímidos (a posição do Oriente Médio e da América Latina dentro do comércio exterior brasileiro e iraniano permanece quase que inexpressiva), os saldos políticos são mais palatáveis. A política externa assertiva de Lula permitiu que o país desfrutasse de um formidável protagonismo no Oriente Médio, como pode ser

visto em sua participação na Declaração de Teerã. Apesar de encontrar resistências (sobretudo das potências extra-regionais) nesse projeto de amplificação de seu papel na região, Brasília alcançou, sim, uma evidente relevância. Contudo, esta ação ativa e altiva da política externa brasileira, teve como custo um esfriamento nas relações políticas com Israel, o ceticismo por parte dos EUA e fortes críticas da grande imprensa brasileira.

Sobre o Irã, constata-se que Teerã foi, parcialmente, bem sucedida na redução do seu isolamento internacional. Ahmadinejad conseguiu trazer para dentro de sua agenda anti-imperialista diversos Estados latino-americanos e obteve apoio público dos mesmos ao seu programa nuclear, inclusive de países “moderados” como o Brasil. Todavia, é salutar pontuar que, localizado singularmente entre os Estados de orientação mais crítica à ordem internacional, este suporte, no entanto, é dependente da manutenção dos mandatários dos países aliados, razão que contribui para a instabilidade e para a baixa institucionalidade destes arranjos.

Uma importante questão que se coloca para futuros estudos diz respeito à persistência ou não de todas as agendas e ações cooperativas executadas por Lula e Ahmadinejad para o Oriente Médio e América Latina. Dado o caráter multilateral e institucionalizado da diplomacia do então presidente brasileiro, em contraposição ao aspecto bilateral e personalista empregado pelo ex-presidente iraniano, a tendência é que as iniciativas de Lula tenham maior solidez do que as de Ahmadinejad.

REFERÊNCIAS

- Almeida, P. 2012. A Diplomacia da Era Lula: Balanço e Avaliação. *Política Externa*, 20 (3), 95-105.
- _____. 2004. *Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva*. Meridiano 47, 42-43, 11-14.
- Arnson, C., and H. Esfandiari. 2008. Preface. pp. ix-xi. In: Arnson, C.; Esfandiari, H.; Stubits, A (Eds.). *Iran in Latin America: Threat or Axis of Annoyance? Woodrow Wilson International Center, Reports on the Americas*.
- Banco Mundial. 2017. *Apresenta informações sobre comércio exterior de diversos*

- países. Available from: <http://wits.worldbank.org/countrystats.aspx?lang=en>. Accessed on March 23, 2017.
- Barnabé, I., 2010. “O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula”. *Revista de Estudos Internacionais*, 1 (2), 29-45.
- Brandon, J., and D. Gray. 2015. “Iran’s Foothold in Latin America: Striking back at the United States”. *Global Security Studies*, 6 (3), 19-30.
- Breda dos Santos, N. 2014. “A política externa do governo Lula com relação ao conflito Israel-Palestina”. *História*, 33 (2), 189-216.
- Brun, E. 2016. “Brazil’s Relations with Middle Eastern Countries: a Diplomacy in Search for Constancy”. In: Kuri, M. (Eds.) *Latin American Foreign Policies towards the Middle East: Actors, Contexts, and Trends*. New York: Palgrave, 37-57.
- _____. 2012. “La Diplomacia Brasileña hacia el Medio Oriente: una Estrategia Oscilante”. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 14 (28), 73-90.
- _____. 2008. “Iran’s Place in Venezuela Foreign Policy”. In: Arnson, C.; Esfandiari, H.; Stubits, A (Eds.). *Iran in Latin America: Threat or Axis of Annoyance? Woodrow Wilson International Center, Reports on the Americas*, 35-50.
- Casarões, G., and T. Vigevani. 2014. “O lugar de Israel e da Palestina na Política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz?”. *História*, 33 (2), 150-188.
- Cervo, A. 2008a. *Inserção Interacional: a formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- _____. 2008b. “Conceitos em Relações Internacionais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2), 8-25.
- Constitution of Iran. 1992. *Islamic Republic of Iran, Ministry of Foreign Affairs*. Available from: <http://en.mfa.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=3&fkeyid=&siteid=3&pageid=2144>. Accessed on June 26, 2018.
- Darabinia, M., R. Marzband and H. Foroughiniya. 2017. “Imam Khomeini’s Foreign Policy Conceptual Framework, Perspectives and Challenges”. *Journal of International Relations and Foreign Policy*, 5 (2), 32-28.
- Darembaum, J. 2011. *Iran and the Latin America*. Hudson Institute, Security and Foreign Affairs.
- Farah, D. 2008. “Iran in Latin America: an Overview”. In: Arnson, C.; Esfandiari, H.; Stubits, A (Eds.). *Iran in Latin America: Threat or Axis of Annoyance? Woodrow Wilson International Center, Reports on the Americas*, 13-24.

- Fares, S. 2007. "O Pragmatismo do Petróleo: as Relações entre o Brasil e o Iraque". *Rev. Bras. Polít. Int.*, 50 (2), 129-145.
- Farhi, F. 2008. "Tehran's Perspective on Latin-American Relations". In: *Arnson, C.; Esfandiari, H.; Stubits, A (Eds.). Iran in Latin America: Threat or Axis of Annoyance? Woodrow Wilson International Center, Reports on the Americas*, 15-34.
- Fawcett, L. 2015. "Introduction: the Middle East and International Relations". In: *Fawcett, L (Org.). International Relations of the Middle East*. Oxford: University Press, 308-330.
- Ferabolli, S. 2014. "O inter-regionalismo e a Cúpula ASPA". *X Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-graduação – SEPesq Centro Universitário Ritter dos Reis*. Porto Alegre.
- Figueira, A., 2009. *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. PhD Thesis. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Flanagan-Rieffer, B. 2009. Islamic Realpolitik: Two-Level Iranian Foreign Policy. *International Journal on World Peace*, 26 (4), 7-35.
- Fouzi, Y., and A. Mirabzadeh. 2011. "Estudio de los Factores Influyentes sobre la Ampliación de Relaciones de Iran com los países latino-americanos em el gobierno de Ahmadinejad". *La Revista Irani de Política Exterior*, 3 (7), 55-105.
- Haffner, J., and C. Holland. 2012. "Relações Econômicas entre o Brasil e o Oriente Médio no Governo Lula". *Ciências e Letras*, 51, 135-156.
- Hirst, M., M. Lima and L. Pinheiro. 2010. "A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios". *Nueva Sociedad*, Edição Especial, 21-41.
- Holand, C. 2013. "A política externa do governo Lula (2003-2010) para o Oriente Médio: precedentes, avanços e retomadas." Master's diss., Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Hunter, S. 2010. *Iran's Foreign Policy in the Post-Soviet Era*. Praeger: Santa Barbara.
- Itamaraty. Apresenta informações sobre as relações diplomáticas do Brasil. Available from: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/relacoes-bilaterais>. Accessed on March 29, 2017.
- Jakobsen, J. 2016. "Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula." PhD Thesis. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Johnson, S., 2012. *Iran's Influence in the Americas*. Center for Strategic e International Studies, Washington.

- Katzaman, K., 2017. *Iran's Foreign and Defense Policy*. Congressional Research Service.
- _____, 2017. *Iran Sanctions*. Congressional Research Service.
- Khamenei, R. 2007. The Office of the Supreme Leader. Leader's Speech to the Residents of the Eastern Azarbaijan Province. Available from: <http://www.leader.ir/en/speech/3595/Leader's-Speech-to-the-Residents-of-the-Eastern-Azarbaijan-Province>. Accessed on July 03, 2018.
- _____. 2008. The Office of the Supreme Leader. Leader says hegemonic powers don't like awareness of Latin American nations. Available from: <http://www.leader.ir/en/content/4032/Leader-says-hegemonic-powers-don't-like-awareness-of-Latin-American-nations>. Accessed on July 03, 2018.
- Khomeini, R. 2002. *Governance of the Jurist: Islamic Government*. The Institute for Compilation and Publication of the Imam Khomeini's Works: Teeran. Available from: http://www.iranchamber.com/history/rk-homeini/books/velayat_faqaeh.pdf. Accessed on July 03, 2018.
- La prensa. Online. Bolivia e Irán establecen parâmetros de su relación bilateral. Available from: <http://www.laprensa.hn/honduras/674873-97/bolivia-e-ir%C3%A1n-establecen-par%C3%A1metros-de-su-relaci%C3%B3n-bilateral>. Accessed on July 03, 2018.
- Leite, P. 2011. *O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Lessa, A. 2017. "A Política Externa Brasileira no Ciclo do Partido dos Trabalhadores: Continuidades, Inovações e Retrocessos (2003-2016)". *Revista Politika* 5, 6-23.
- _____. 1998. "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais". *Rev. Bras. Polít. Int.* 41 (esp. 40 anos), 29-41.
- Lima, M., 2005. "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul". *Rev. Bras. Polít. Int.* 48 (1) 24-59.
- _____. 1990. "A Economia Política da Política Externa Brasileira: uma Proposta de Análise". *Contexto Internacional* 12, 7-28.
- Lotfian, S., 2010. "The New Role of Latin America in Iran Foreign Policy". *Iranian Review of Foreign Affairs*, 1 (3), 33-62.
- Maradiaga, J., and F. Meléndez. 2008. "Iranian-Nicaraguan Relations Under the Sandinista Government: Rhetoric or Anti-Establishment Foreign Policy?". In: *Arnson, C.; Esfandiari, H.; Stubits, A (Eds.). Iran in Latin*

America: Threat or Axis of Annoyance? Woodrow Wilson International Center, Reports on the Americas, 65-82.

- Mena, S. 2012. "Iran and Latin America: vital interest and soft power strategy". *Centro de Estudios de Medio Oriente y Africa del Norte*, 4, 1-10.
- Menezes, R., and C. Ribeiro. 2011. "A Cooperação Sul-Sul Revisitada: a Política Externa do Governo Lula da Silva e o Desenvolvimento Africano". In: *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos CODE 2011*, IPEA.
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 2011. *Visitas Internacionais do Presidente Lula e Visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo (2003 a 2010)*.
- _____. 2010. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nffl 106, 1º semestre de 2010. Available from: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/resenhar106_1_2010.pdf. Accessed on July 01, 2018.
- _____. 2009. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nffl 105, 2º semestre de 2009. Available from: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/resenhar105_2_2009.pdf. Accessed on July 01, 2018.
- _____. 2005. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nffl 96, 1º semestre de 2005. Available from: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N96_1Sem_2005.pdf. Accessed on July 01, 2018.
- _____. 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nffl 93, 2º semestre de 2003. Available from: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N93_2Sem_2003.pdf. Accessed on July 01, 2018.
- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela. 2013. *Memoria de 2012*. Caracas: Dirección del Despacho del Ministro / Dirección de Seguimiento, Análisis, Asesoría y Proyectos Internacionales - Unidad Técnica, Edificio MPPRE, Conde a Carmelitas. Available from: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/07/LA-MEMORIA.-TOMO-I.pdf>. Accessed on July 01, 2018.
- Montúfar, C. 2008. "Recent Diplomatic Developments Between Ecuador and Iran: A Gesture of Sovereign Affirmation or Lukewarm Geopolitical Alignment?". In: Arnson, C.; Esfandiari, H.; Stubits, A (Eds.). *Iran in Latin America: Threat or Axis of Annoyance? Woodrow Wilson International Center, Reports on the Americas*, 101-114.
- Moshirzadeh, H. 2007. "Discursive Foundations of Iran's Nuclear Policy". *Security Dialogue*, 38 (4), 521-543.

- Nia, M. 2012. "Iran's Foreign Policy: Toward a Constructivist Perspective". *The Journal of Political Science*, vol. XXX, 3-40.
- Notari, M. 2015. Os papéis projetados pela política externa brasileira para o oriente médio durante os governos Lula (2003-2010). Master's diss. Brasília: Universidade de Brasília.
- Oliveira, M., D. Santos and D. Souza, D. 2015. "Cardoso, Lula da Silva e o Oriente Médio Mudança ou Continuidade". *Boletim Meridiano* 47, 16 (148), 18-35.
- Pinheiro, L. 2003. Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil. In: *Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 53-74.
- Pirsalami, F. 2013. "Third Worldism and Ahmadinejad's Foreign Policy". *Iranian Review of Foreign Affairs*, 4 (2), 81-109.
- Preiss, J. 2011. As relações Brasil-Irã: dos antecedentes aos desdobramentos no século XXI. *EMOC ANMO, África del Norte y Medio Oriente*, 1 (1), 45-60.
- Ramazani, R. 2008. "Iran's Foreign Policy: Independence, Freedom and the Islamic Republic". In: *Ehteshami, A.; Zweiri, M. Iran's Foreign Policy: From Khatami to Ahmadinejad*. Berkshire: Ithaca Press, 1-16.
- Sanches, M. et al. 2006. "Política Externa Como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)". *Rev. Sociol. Polít.*, 27, 125-143.
- Santos, D., 2015. O Oriente Médio na Política Externa do Governo Lula (2003-2010). Master's diss. Recife: Universidade Federal de Pernambuco.
- Saraiva, M. 2013. "Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010". *Relações Internacionais* 37, IPRI/Lisboa, 63-78.
- Silva, A, and B. Kunrath. 2010. *O Brasil como mediador da paz no Oriente Médio*. Meridiano 47, 116, 18-20.
- Silva, A., and B. Pilla. 2012. "O Oriente Médio na política externa brasileira (1947-2011): aproximação, distanciamento e engajamento". *Ciências e Letras* 51, 111-133.
- Vigevani, T.; Cepaluni, G. 2007. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". *Contexto Internacional*, 29 (2), 273-335.
- _____. 2011. *A Política Externa Brasileira: a Busca pela Autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp.

Warnaar, M. 2013. *Iranian Foreign Policy during Ahmadinejad: Ideology and Actions*. Palgrave: New York.

Watson, P., 2016. Iran's Latin America Strategy: 2005 to present. *Democracy and Security*, 13 (2), 127-143.

RESUMO

O artigo compara a política externa de Lula para o Oriente Médio e de Ahmadinejad para a América Latina. Metodologicamente combina-se o emprego de conceitos históricos de cada diplomacia com dados empíricos referentes ao fluxo comercial e as ações diplomáticas. Argumenta-se que a execução das políticas externas envolveu meios semelhantes (diplomacia presidencial) e distintos (universalismo e multilateralismo pelo Brasil, e personalismo, bilateralismo e baixa institucionalização pelo Irã). Os resultados das diplomacias também se assemelham: embora as implicações econômicas tenham sido modestas, politicamente Brasília aumentou a sua capacidade de projeção global, enquanto Teerã reduziu, relativamente o seu isolamento internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa de Lula; Política Externa de Ahmadinejad; Análise de Política Externa.

Recebido em 16 de fevereiro de 2018.

Aprovado em 21 de julho de 2018.