UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PEDRO LABRIOLA

**O papel do Brasil no mundo: um estudo da disputa
doméstica pela concepção do papel do Brasil durante o
governo Lula**

São Paulo
2020

PEDRO LABRIOLA

**O papel do Brasil no mundo: um estudo da disputa
doméstica pela concepção do papel do Brasil durante o
governo Lula**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Feliciano de Sá
Guimarães

Versão corrigida

A versão original se encontra disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP, documentos impresso e eletrônico.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação
Seção Técnica de Biblioteca
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Labriola, Pedro

O papel do Brasil no mundo: um estudo da disputa doméstica pela concepção do papel do Brasil durante o governo Lula / Pedro Labriola ; orientador: Feliciano de Sá Guimarães. – São Paulo, 2020.

94 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

1. Política externa brasileira 2. Teoria dos papéis 3. Disputa doméstica de papéis I. Guimarães, Feliciano de Sá, orient. II. Título.

CDD – 327.81

Nome: LABRIOLA, Pedro.

Título: O papel do Brasil no mundo: um estudo da disputa doméstica pela concepção do papel do Brasil durante o governo Lula

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em: 24/02/2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Feliciano de Sá Guimarães
Instituição: IRI-USP

Profa. Dra. Lara Martim Rodrigues Selis
Instituição: IERI-UFU

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani
Instituição: IESP-UERJ

AGRADECIMENTOS

A meu orientador, Feliciano, pelo grande apoio e paciência ao longo de toda a jornada do mestrado.

Aos excelentes professores e colegas do IRI-USP, pelo ambiente colaborativo e pelas experiências de aprendizado compartilhadas.

Aos professores Milani e Tuca, pelas valiosas observações e questionamentos feitos durante a banca de qualificação.

À Irma, amiga e coautora de meu primeiro artigo publicado, por toda a ajuda durante esses anos de mestrado.

A Tainá Vicente e Arthur Murta, cujo apoio foi fundamental para desenvolver meu projeto de pesquisa.

Aos familiares, os Fernandes, Labriola, Chagas e Brandão, por todo o carinho e incentivo ao longo deste processo.

À Marina, por tudo.

RESUMO

Esta dissertação explora o potencial explicativo de conceitos da Role Theory para a política externa brasileira, em especial o de *domestic role contestation*: disputas domésticas em torno do papel a ser desempenhado pelo país no plano internacional. Propõe-se que o caráter social e interacional da Role Theory favoreça análises sobre momentos em que os atores envolvidos com a política externa dirigem seu olhar para dentro, buscando referências para poder situar o Brasil nos contextos sociais internacionais em que se insere e o papel que pode desempenhar neles. Defende-se que as variações observadas na interpretação de fatores materiais e imateriais que fundamentam os papéis assumidos pelo Brasil referendam o mecanismo cognitivo proposto pela Role Theory para explicar o processo de formação das *national role conceptions*, que, em sua diversidade, sustentam diferentes propostas de ação para a política externa brasileira. O estudo é feito a partir de dois episódios da política externa brasileira que suscitaram elevada contestação doméstica: a nacionalização de hidrocarbonetos pela Bolívia, em 2006, e as negociações trilaterais Brasil-Turquia-Irã, em 2010. As contradições que emergiram devido à assertiva inserção internacional do Brasil durante o governo de Lula da Silva salientam a contestação doméstica de papéis que são o foco desta investigação.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Teoria dos Papeis; Contestação doméstica de papéis

ABSTRACT

This master's thesis explores the potential of Role Theory concepts for the study of Brazilian foreign policy, especially that of domestic role contestation: domestic disputes over the role to be played by a country internationally. It argues that the social and interactional character of Role Theory is useful for analyzing moments when the actors involved in foreign policy look inward for references in order to locate Brazil in the international social contexts in which it operates and identify what role they can play on them. It also claims that the variations observed in the interpretation of material and immaterial factors that underlie the roles assumed by Brazil endorse the cognitive mechanism proposed by Role Theory to explain the formation of a variety national role conceptions which in their turn are the basis for different courses of action proposed for Brazil's foreign policy. This study is based on two episodes of Brazilian foreign policy that involved high domestic contestation: the nationalization of hydrocarbons by Bolivia in 2006 and the trilateral negotiations between Brazil and Turkey-Iran in 2010. The contradictions that emerged due to the assertive international insertion of the Brazil during Lula da Silva's government highlight the domestic role contestation in which this work is centered.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Role Theory; Domestic Role Contestation

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. A ROLE THEORY E A DOMESTIC ROLE CONTESTATION.....	14
1.1 ESCLARECENDO OS PRINCIPAIS CONCEITOS DA ROLE THEORY	17
1.2 DOMESTIC ROLE CONTESTATION.....	21
1.3 AVALIAÇÕES SOBRE O FUTURO DA ROLE THEORY	28
2. CONCEPÇÕES SOBRE O PAPEL DO BRASIL NA LITERATURA DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	30
2.1 APLICAÇÕES DA ROLE THEORY PARA O ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	30
2.2 O PROTAGONISMO.....	34
2.3 A LIDERANÇA REGIONAL	38
3. ANÁLISE DE CASOS DE <i>DOMESTIC ROLE CONTESTATION</i> NO BRASIL.....	46
3.1 A NACIONALIZAÇÃO DE HIDROCARBONETOS PELA BOLÍVIA	47
<i>A recepção do decreto pelos atores brasileiros e as negociações subsequentes</i>	<i>51</i>
<i>Capitulação ou solidariedade regional?</i>	<i>56</i>
3.2 NEGOCIAÇÕES TRILATERAIS BRASIL-TURQUIA-IRÃ EM 2010	68
<i>Pioneirismo emergente ou megalomania?</i>	<i>71</i>
3.3 CONCLUSÕES SOBRE A DISPUTA DOMÉSTICA PELA CONCEPÇÃO DO PAPEL DO BRASIL NOS CASOS ESTUDADOS	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERÊNCIAS.....	88

INTRODUÇÃO

Qual deve ser o papel do Brasil no mundo? Qual deve ser o papel do Brasil em sua região, a América do Sul? Questionamentos como esses estão presentes no pensamento e nos discursos dos responsáveis pela política externa brasileira, ainda que de maneira implícita. Também estão presentes no pensamento e nas falas daqueles que criticam a política externa brasileira e figuram no pensamento e nos escritos dos estudiosos da política externa. Metáforas como “papel” e “ator” e “cenário” são utilizadas com frequência na teoria e na prática das relações internacionais e da política externa, mas são poucas as abordagens teóricas que as exploram de maneira conceitual.

A Role Theory, que possui origens na psicologia social, sociologia e antropologia, introduz o conceito de role (papel) como fator explicativo das interações entre Estados, propondo tratá-los como atores em um contexto social. Ainda que possua pouco espaço no debate teórico das Relações Internacionais e seja pouco mencionada em manuais da disciplina, a Role Theory tem ganhado importância como abordagem fértil para compreender o comportamento de Estados no sistema internacional (HARNISCH, 2017).

Ao indicar que os papéis ou padrões de comportamento dos agentes estão relacionados às estruturas sociais e expectativas de seus pares, mas não são determinados por eles, a Role Theory propõe uma relação interativa e equilibrada entre agente e estrutura na política internacional, uma questão central no debate teórico da disciplina. Além disso, ao permitir o exame das origens das *national role conceptions* e do *role enacting* dos agentes, a Role Theory se apresenta também como uma rara ponte entre a Análise de Política Externa e teorias de Política Internacional (HARNISCH, 2017).

A Role Theory foi introduzida para analisar a política internacional em 1970 por K. J. Holsti, e mais recentemente seu arcabouço conceitual passou a ser explorado para olhar com maior atenção a dimensão interna aos Estados. Se antes muitos autores trabalhavam com a suposição de que os papéis definidos e desempenhados pelos Estados no sistema internacional eram objeto de consenso doméstico, mais recentemente outros, como Cantir e Kaarbo, decidiram abordar o que definiram como *domestic role contestation*, as disputas domésticas pela definição dos papéis a serem desempenhados no plano externo.

Surge então o questionamento: poderia a Role Theory e conceitos como *domestic role contestation* serem aproveitados para lançar um novo olhar sobre a Política Externa Brasileira,

conhecida por suas tradições, continuidades e eixos conceituais perenes? Poderia seu arcabouço conceitual ser usado com êxito para reinterpretar eventos ou casos emblemáticos da política externa brasileira? Uma questão intrigante a respeito da PEB trata justamente de quem a produz. Quem são os diferentes atores que constroem socialmente a concepção sobre o papel que o Brasil deve desempenhar no mundo? No que se refere à literatura de Análise de Política Externa, que busca olhar para dentro do Estado e interpretar atores domésticos e internacionais como agentes em uma estrutura socialmente construída, há vastas avenidas de pesquisa e o caso brasileiro apenas começa a ser explorado.

De fato, mantém-se vivo um entendimento tradicional segundo o qual a política externa brasileira é, ou deveria ser, uma “questão de Estado”, em oposição a uma agenda suscetível a mudanças de governo (LIMA, 2005). Persistem chamados para um retorno a uma situação em que o MRE detenha a primazia da formulação da agenda externa, elevando-a novamente a um suposto patamar superior à política doméstica partidária. Como forte demonstração dessa concepção, no dia 18 de maio de 2016, ao assumir o Ministério das Relações Exteriores, José Serra fez um discurso em que delineou novas diretrizes para a política externa brasileira, das quais a primeira tratou exatamente da questão:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido. Essa nova política não romperá com as boas tradições do Itamaraty e da diplomacia brasileira, mas, ao contrário, as colocará em uso muito melhor (FOLHA DE S. PAULO, 18 maio 2016).

Observa-se que o então recém-empossado ministro Serra afirmou a crença na existência de “valores da sociedade brasileira e interesses de sua economia”, suficientemente claros e consensuais a ponto de guiar a PEB. Ora, na literatura acadêmica sobre a PEB, é cada vez mais aceita a visão contrária à exposta pelo ex-ministro Serra, de que a política externa deve ser tratada como uma política pública. A visão realista do Estado unitário é há muito contestada e atualmente encontram mais espaço análises que dão destaque ao papel de atores domésticos, contempladas pelo campo de estudo de Análise de Política Externa (MILANI; PINHEIRO, 2013; LIMA, 2005). A política externa brasileira como uma política de Estado assentada na prática histórica da diplomacia, no campo de ação exclusiva do Ministério das Relações Exteriores (MRE), e possivelmente reforçada por longos períodos autoritários da

história brasileira, em que a influência de atores não governamentais na agenda externa foi reduzida, tem sido revista. Maria Regina Soares de Lima atribui a origem desta visão à agenda diplomática predominante no início do século XX, de definição do espaço territorial brasileiro:

A delimitação praticamente definitiva das fronteiras geográficas coincidiu assim com o início da diplomacia moderna e são as questões afeitas à configuração do espaço nacional que vão constituir a agenda principal da política externa no início do século passado. Esta condição legitimou o modelo do Estado autônomo no discurso diplomático que considera a política externa como uma questão de Estado, desvinculada e acima da política doméstica, lugar dos conflitos e das facções (LIMA, 2005, p.1).

A ideia de continuidade na política externa brasileira seguiu sendo defendida por atores políticos democraticamente eleitos a título da defesa do “interesse nacional” ante o interesse de diferentes grupos sociais ou partidos políticos. Segundo essa visão, centralizar a formulação da política externa num órgão burocrático, cujos membros são funcionários de carreira selecionados com base no mérito, garantiria que ele zelasse pelo interesse nacional de forma livre de influências político-partidárias e fosse, portanto, um fator de estabilidade para o país (LIMA, 2005, p.2).

Em anos recentes, contudo, verificou-se um processo de descentralização da formulação e da prática da política externa brasileira resultante da redemocratização do país e da ampliação dos temas tratados no âmbito internacional para além da chamada alta política. A mudança para que a formulação da PEB fosse mais permeável “às articulações, interesses e demandas de uma diversidade de outros atores, tanto estatais como societários” teria começado na década de 1990 (FARIA, 2008, p. 80). Tornou-se “analiticamente menos convincente” atribuir somente ao Ministério das Relações Exteriores ou a líderes carismáticos a definição do interesse nacional, ainda que estes permaneçam com um peso maior no processo decisório em comparação aos atores tradicionais (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Em meio à diversificação de atores e agendas, ocorreu uma evolução conceitual que despe a política externa de seu caráter “de Estado”, reconhecendo-a como mais um campo de disputa política. Surgiram inclusive demandas para que a política externa seja reconhecida como uma política pública, passível de controle social, transparente e responsiva aos anseios dos cidadãos e objetivos democraticamente definidos, como apontam Milani e Pinheiro (2013):

[...] ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez,

resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais auto evidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 24).

A realidade cada vez mais plural da formulação da política externa brasileira traz novos questionamentos e suscita a necessidade de investigá-la além de visões normativas sobre como deveria ocorrer. Entender as raízes dos interesses nacionais a serem promovidos no exterior é entender os objetivos e a força dos grupos que os promovem. Trata-se de compreender que grupos propõem os interesses que sucedem em ser alçados a “interesse nacional”, e de que maneira e sob quais condições o fazem. Afinal, as percepções e identidades que esses grupos possuem e defendem são as que alicerçam os interesses que guiam a inserção internacional do Estado brasileiro.

Em reação a esses questionamentos e a partir do arcabouço da Role Theory, este trabalho busca explorar o debate político doméstico a respeito da *national role conception* do Brasil, contemplando os diferentes atores participantes da formulação da política externa brasileira. Para abordar essa proposta de pesquisa, a investigação se deu a partir de dois casos correspondentes a episódios marcantes da política externa brasileira em que houve maior grau de contestação doméstica. São eles a nacionalização de hidrocarbonetos pela Bolívia, em 2006, e as negociações trilaterais Brasil-Turquia-Irã, em 2010. As contradições que emergiram devido à assertiva inserção internacional do Brasil, especialmente durante o governo de Lula da Silva, salientam a contestação doméstica de papéis em que se apoia esta investigação. Como exercício de *theory-testing*, a pesquisa também visa a criar um ponto de avaliação sobre a utilidade desses conceitos, seu poder explicativo para o entendimento da PEB, o que traz de novo e se é uma abordagem promissora como reivindicam os autores que a adotam.

Este trabalho está assim organizado: o primeiro capítulo introduz a Role Theory e o conceito de *domestic role contestation*¹. Na primeira seção, examinarei revisões a respeito da Role Theory que tratam de seus principais conceitos, sua evolução na disciplina de Relações Internacionais, seus pontos fortes e principais lacunas, além de sua relação com outras tradições teóricas, especialmente o construtivismo. Em seguida, discutirei em maior detalhe o conceito de *domestic role contestation*, que será central para esta investigação, além de considerações

¹ A pesquisa feita para o primeiro capítulo desta dissertação inspirou em parte a primeira revisão bibliográfica da Role Theory em português, publicada como artigo (OLIVEIRA E SILVA; LABRIOLA, 2019).

sobre seu potencial, levando em conta desafios e possibilidades futuras de desenvolvimento. O segundo capítulo traz exemplos de utilizações da Role Theory para o estudo da Política Externa Brasileira e busca na literatura mais ampla de PEB elementos que se relacionem com os papéis assumidos pelo país. O terceiro capítulo traz a análise dos casos de contestação doméstica escolhidos e é seguido pelas considerações finais.

1. A ROLE THEORY E A DOMESTIC ROLE CONTESTATION

Esta teoria introduz o conceito de *role* (papel) como fator explicativo das interações entre Estados, propondo tratá-los como atores em um contexto social. O conceito de papel, quando aplicado às Relações Internacionais, se refere ao comportamento associado a uma determinada concepção a respeito da posição e função de um ator na sociedade internacional. (HOLSTI, 1970, p. 239). A Role Theory propõe que a maioria das atitudes tomadas pelos países é coerente com um ou mais papéis por eles assumidos. A definição de um papel não é unilateral, mas ocorre através da interação entre os atores, entre a concepção que têm de si e das expectativas projetadas por outros atores e derivada de seu status no sistema, seja este global ou regional. Em outras palavras, o desempenho de um papel é necessariamente relacional. Cabe destacar que um país pode vir a desempenhar múltiplos papéis conforme seu grau de atividade no sistema internacional ou em subsistemas de que participa e que, por vezes, estes podem ser contraditórios.

Assim como correntes construtivistas das Relações Internacionais, a Role Theory vai além de fatores materiais para explicar o comportamento dos países no sistema internacional e enfatiza a coconstituição entre agentes e estrutura. É possível argumentar que está inserida no paradigma construtivista, sendo que a principal diferença se encontra entre os conceitos de papel e identidade, centrais para as respectivas teorias. Embora fortemente relacionados, construtivismo e Role Theory divergem na medida em que o papel embute um componente ativo enquanto a identidade como proposta por autores construtivistas é criticada por carecer de propriedades de agência (WEHNER; THIES, 2014, p. 418). Nesse sentido, o papel pode operar como uma conexão conceitual entre a identidade e o comportamento das unidades nas relações internacionais (BREUNING, 2011, p. 16). Outro ponto importante que distingue ambas as abordagens é a ênfase do construtivismo sobre o nível sistêmico de análise, ainda que o impacto de normas e ideias tenham origem em “processos no nível da unidade” (BREUNING, 2011, p. 26).

Os principais trabalhos consultados para uma avaliação ampla da Role Theory incluem o artigo “Role Theory and Foreign Policy, de Cameron Thies” (2009), e dois capítulos do livro *Role Theory in International Relations* (HARNISCH et al., 2011): o primeiro, “Role Theory: operationalization of key concepts”, de Harnisch, um dos organizadores do volume, e o segundo, “Role theory research in international relations: state of the art and blind spots”, de Marijke Breuning. Os autores destacam como atrativos da Role Theory a já mencionada

promessa de estabelecer uma conexão empírica entre agente e estrutura, um dos pontos centrais de debates teóricos nas Relações Internacionais (BREUNING, 2011), além da possibilidade de aplicá-la a qualquer nível de análise normalmente utilizado no estudo da política externa (THIES, 2009).

Thies e Breuning apontam que a Role Theory foi trazida à literatura de política externa pelo artigo “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”, de K. J. Holsti (1970). À época, a Role Theory estava sendo desenvolvida havia cerca de quatro décadas na sociologia, na psicologia social e na antropologia (THIES, 2009). Ao adaptar a teoria às Relações Internacionais, Holsti propôs que a maioria das atitudes tomadas pelos países seja consistente com o papel assumido, supondo um grau de previsibilidade para seu comportamento, mas admitindo uma margem para inconsistências. Também ressaltou que a definição de um papel ocorre por meio da interação entre os atores, entre a concepção que têm de si e das expectativas projetadas por outros atores e a que é derivada de seu status no sistema, seja este global ou regional. Holsti menciona também uma importante diferenciação entre o *role behavior*, as ações e decisões tomadas por atores, e a *role prescription*, que são as normas e expectativas vinculadas às posições que ocupam (HOLSTI, 1970, p. 239).

Naquele primeiro momento da aplicação da Role Theory para as relações internacionais, Holsti e outros acadêmicos buscaram identificar padrões de comportamento em meio à Guerra Fria, analisando discursos e outras falas de *policymakers* de diversos países entre 1965-67. Seus estudos indicam que grande parte dos países reivindicava papéis não relacionados ao conflito bipolar, enquanto outros foram mais ativos ao assumir o papel de aliados ou satélites das duas grandes potências do período (HARNISCH, 2011).

Breuning aponta que uma corrente de autores, principalmente norte-americanos, que trabalharam a Role Theory em sua primeira fase privilegiou uma interpretação estrutural do conceito de papel, o que pode estar relacionado a um enfoque materialista dos fatores que levam um país a conceber seu papel no sistema. Com isso, teriam perdido de vista um ponto forte da Role Theory, o de mostrar que “não apenas a estrutura delimita percepções e comportamentos, mas que a agência envolve visão, interpretação e comportamentos que têm o potencial de transformar estruturas” (BREUNING, 2011, p. 18). Contudo, Holsti já havia proposto que o comportamento de um Estado está relacionado primariamente com “as *role conceptions* dos *policymakers*, demandas domésticas e eventos e tendências do ambiente externo” (HOLSTI, 1970, p. 243), além de apontar que percepções, valores e atitudes dos tomadores de decisão são

importantes para a análise de política externa. Para Breuning, isso mostra que Holsti adotou uma postura que pode ser considerada construtivista muito antes que essa abordagem fizesse parte do debate teórico das Relações Internacionais.

A autora pondera que os agentes, cuja perspectiva é moldada pelo contexto social e cultural dos países e instituições em que se inserem e que representam, navegam no sistema internacional detectando oportunidades e constrangimentos. Em certas ocasiões, terão a possibilidade de influir nessas estruturas, promovendo mudanças, enquanto em outros contextos terão pouca chance de redesenhá-las (BREUNING, 2011, p. 16). Sendo assim, o peso relativo de fatores domésticos e internacionais para a definição de papéis não é predeterminado, e deve ser examinado empiricamente: não há primazia de agente ou estrutura para a Role Theory (BREUNING, 2011, p. 19).

O processo de transformação das *role conceptions* ao longo do tempo e em resposta a eventos impactantes é outra questão importante que deve ser investigada empiricamente por autores da Role Theory, de acordo com Breuning (2011). A autora menciona o conceito de *policy windows*, segundo o qual a mudança em política externa é mais provável em momentos de mudança estrutural do sistema, a presença de liderança estratégica e crises de diversas naturezas (BREUNING, 2011, p. 30), sendo que as audiências doméstica e internacional precisariam validar a mudança. Quais fatores teriam mais peso neste processo, os sistêmicos ou os domésticos? Não há consenso na literatura, e a autora crê que um maior acúmulo de pesquisas neste sentido poderá realizar o potencial desta teoria para melhor avaliar a relação entre agente e estrutura nas relações internacionais (BREUNING, 2011, p. 20).

Como uma abordagem teórica que enfatiza o debate agente–estrutura e privilegia fatores imateriais, é surpreendente que autores construtivistas façam pouca referência à literatura da Role Theory. Conceitos como identidade, autopercepção, normas e cultura estão próximos ao vocabulário da Role Theory. Ambas as abordagens veem a estrutura como constituída por entendimentos coletivos e destacam a importância da percepção da realidade material, a interpretação dos *policymakers*, em detrimento das características materiais de outros atores em sua essência.

Segundo Thies, o principal trabalho de Alexander Wendt (1999), a Teoria Social das Relações Internacionais, “aproveita consideravelmente da Role Theory, em particular a Identity Theory, que é uma mescla do interacionismo simbólico com a Role Theory estrutural” (THIES, 2009, p. 22). As três culturas de anarquia mencionadas por Wendt, por exemplo, correspondem

a três papéis que podem ser assumidos por países: inimigo, rival e amigo. A predominância de um desses papéis resultaria em sistemas internacionais hobbesianos, lockeanos e kantianos, respectivamente, em um mecanismo compatível com a Role Theory². Embora possa ser dito que há uma afinidade natural entre o construtivismo e a Role Theory, assim como Wendt, poucos acadêmicos utilizaram explicitamente seu aparato conceitual (THIES; BREUNING, 2012). A Role Theory é empregada quase exclusivamente por autores dentro da Análise de Política Externa, e a separação e distinção teórica entre esta disciplina e a de Relações Internacionais são alvo de conhecida polêmica (KAARBO, 2015).

1.1 Esclarecendo os principais conceitos da Role Theory

Para um entendimento mais completo a respeito da teoria em questão e como ela é empregada para a análise de política externa, serão reproduzidos abaixo alguns dos principais conceitos da Role Theory e como se relacionam, de acordo com Harnisch (2011) e outras obras citadas até então. Como dito anteriormente, a estrutura conceitual da Role Theory acomoda fatores domésticos e externos, dispondo de diversos fatores para explicar como um ator concebe seu papel no sistema internacional. Neste sentido, conforme o esquema na figura 1, a teoria adota uma perspectiva cognitiva: “A concepção dos tomadores de decisão é formada a partir de sua interpretação da identidade e herança cultural do Estado e da percepção a respeito de seu lugar e possibilidades dentro do sistema internacional” (BREUNING, 2011, p. 26). O esquema na figura 1 enfatiza como, segundo a Role Theory, a percepção dos tomadores de decisão a respeito de uma série de fatores materiais e imateriais é constitutiva das *national role conceptions*, que, por sua vez, são variáveis explicativas para o comportamento em política externa.

² Segundo Thies: “While Wendt (1999: 227) briefly (some might say barely) acknowledges the work of Holsti (1970) and those who followed in the tradition of foreign policy role analysis, he clearly separates his work as a social theory of international relations” (THIES, 2009, p. 22).

Fig. 1: Role theory as a cognitive model of the Agent Structure Relationship
(BREUNING, 2011, p. 26)

A figura 2, encontrada no artigo pioneiro de Holsti (1970), mostra como o status de uma dada nação no sistema internacional e suas *national role conceptions* são influenciadas por prescrições de outros atores a respeito do papel a ser desempenhado pela nação em questão. *Status*, prescrições de alter e NRCs entram, portanto, na cadeia causal proposta pela Role Theory para explicar o comportamento em política externa. Além disso, são incluídos no esquema variáveis sistêmicas, a maioria de caráter imaterial, como fontes das *Alter's role prescriptions*:

Fig. 2: Role Theory and Foreign Policy: National Role Conceptions and prescriptions as Independent Variables (HOLSTI, 1970, p. 245)

O *role* (papel) é definido como é uma “posição social e categoria de atores constituída por expectativas de ego e alter com relação ao papel num grupo organizado” (HARNISCH, 2011, p. 8). Cada papel assumido por um ator pressupõe um papel correspondente, diretamente relacionado, por Alter. Um processo fundamental é o da *role conception*, que é a percepção de um ator a respeito de sua posição (ego) com relação a outros, sua identidade social nos termos de Wendt, somada à sua percepção das expectativas dos outros (alter) sobre seu papel (HARNISCH, 2011, p. 8). Por sua vez, as expectativas sobre o papel (*role expectations*) de um ator corporativo, tal como um Estado, vêm de indivíduos e entidades no plano doméstico e também do plano externo, na forma de demandas explícitas ou implícitas (*role prescriptions*). Estas podem ser papéis complementares ou opostos ao assumido pelo ator, assim como sinalizações da audiência (HARNISCH, 2011, p. 8). Passando à ação, há o *role enactment* ou *role performance*, a forma por meio da qual o ator desempenha o papel concebido, ou ainda seu comportamento, que pode diferir consideravelmente do esperado. Como é possível observar nos esquemas citados, no desenho de pesquisa de estudos da política externa o *role enactment* costuma ser a variável dependente (HARNISCH, 2011, p. 8).

Segundo Thies, a audiência é um aspecto “crucial, ainda que frequentemente ignorado, da Role Theory” (2009, p. 11). Ela é o terceiro elemento, que observa a interação entre o ator que desempenha o papel e o que ocupa o papel complementar, estabelecendo um consenso quanto aos papéis que são desempenhados. A audiência pode ainda fornecer indicações que guiam o comportamento dos atores, reforçando-o positiva ou negativamente. Ao reforçar positivamente uma interação, a audiência contribui para a manutenção de papéis ao longo do tempo (THIES, 2009, p. 11). Outro conceito importante é o de *altercasting*, “um método de socialização por meio do qual novos membros são inseridos num sistema social existente” (THIES, 2009, p. 8). Ao participar de um sistema, atores recebem indicações ou imposições de outros quanto ao comportamento que devem adotar. Para Thies (2009), é provável que Estados novos ou emergentes tenham mais papéis a eles atribuídos por esse mecanismo do que papéis adquiridos por iniciativas baseadas em seu plano doméstico.

Conforme dito anteriormente, foi demonstrada por Holsti a tendência de que Estados assumam múltiplos papéis no sistema internacional. No referido artigo, o autor identificou uma média de 4,6 papéis por país (HOLSTI, 1970, p. 277), e não houve na amostra estudada um país que reivindicasse um único papel (HOLSTI, 1970, p. 278). Como exemplo, nas fontes analisadas para os Estados Unidos e União Soviética foram identificados 8 papéis cada um e para Brasil e Argentina, 3 papéis para cada um. Breuning menciona a possibilidade de identificar papéis que sejam específicos a determinados temas, o que facilitaria estudos comparativos entre países em questões correspondentes a temas específicos, identificando padrões de engajamento (BREUNING, 2011, p. 32).

Uma questão comum, portanto, é que haja incompatibilidade entre certos papéis assumidos (*interrole conflict*), ou ainda que um Estado assuma mais papéis do que seus recursos permitem, entrando num estado de *role strain* (THIES, 2009, p. 7). O autor associa esse estado a conflitos vividos por tomadores de decisão em órgãos governamentais e contextos sociais de que participam devido a expectativas conflitantes. Expectativas pouco claras ou ambíguas aumentariam a imprevisibilidade do comportamento do ator e também a probabilidade de conflito, inclusive num debate intra-role (THIES, 2009, p. 9).

Além dos principais conceitos, cabe também mencionar como são empregados, ou seja, quais são os principais métodos utilizados por autores que trabalham com a Role Theory. Em seu artigo pioneiro, Holsti (1970) analisou o conteúdo das falas de *policymakers*, codificando-as em 17 grandes papéis reivindicados por diversos países. Stephen Walker

continuou o trabalho de Holsti ao analisar quantitativamente os dados por ele gerados com vistas a investigar as relações entre os principais papéis encontrados. Walker também buscou testar a congruência entre *role performance* e *role conceptions*, sendo um dos poucos a derivar hipóteses dos mecanismos contidos nas proposições da Role Theory (THIES, 2009, p. 26). No volume *Role Theory in International Relations*, editado por Harnisch et al. (2011) verifica-se uma variedade metodológica aplicada às falas de *policymakers*, incluindo análises discursivas características do pós-estruturalismo, fenomenologia, análise de conteúdo, narrativas históricas e *process tracing*. O volume organizado por Cantir e Kaarbo (CANTIR; KAARBO, 2016) também apresenta uma diversidade de métodos, com o uso de análise de conteúdo em fontes primárias e secundárias, análise de discurso (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 190). Já Wehner e Thies (2014) destacam a análise interpretativa de narrativas a partir de diferentes fontes para identificar a expressão e questionamentos de papéis (WEHNER; THIES, 2014, p. 421-22).

Thies avalia que o rigor metodológico é um ponto fraco da Role Theory, em contraste à já mencionada riqueza conceitual, o que poderia ser um efeito da incerteza gerada por sua complexidade quando comparada a abordagens com conjuntos de conceitos mais parcimoniosos (THIES, 2009, p. 32). Ainda que elogie o rigor de trabalhos que, a exemplo de Holsti, codifiquem falas de líderes para depreender *national role conceptions*, Thies observa que muitos autores não aproveitam as possibilidades oferecidas pela Role Theory, dedicando-se a estudos de caso descritivos para ilustrar determinados conceitos sem preocupar-se com seu potencial de generalização (THIES, 2009, p. 33).

Breuning, ecoando Thies, defende uma maior transparência e clareza teórica em nome do acúmulo de conhecimento com a Role Theory: uma definição meticulosa de conceitos, desenhos de pesquisa claramente definidos, hipóteses explícitas (BREUNING, 2011, p. 34). Esforços neste sentido, possivelmente com a melhora de esquemas de codificação de falas, poderiam facilitar “a investigação empírica replicável e falseável em que se baseia o esforço coletivo que constitui a ciência” (BREUNING, 2011, p. 34).

1.2 Domestic Role Contestation

Nos termos dos tradicionais três níveis de análise nas relações internacionais, a *Role Theory* não se limita ao sistêmico, ou seja, a propor o papel como variável independente para explicar o comportamento dos atores no sistema internacional. Olhando para o plano doméstico, o segundo nível de análise, o *role* pode ser estudado como variável dependente, resultado de

diversos fatores no processo de formação da concepção nacional do papel (*national role conception*) (HOLSTI, 1970, p. 306). Incluem-se fatores geográficos, demográficos, econômicos, mas também da cultura política de cada país, experiências históricas (valores nacionais), e do processo político doméstico. A opinião pública, assim como ideias e convicções de líderes políticos e valores e normas do ambiente internacional e regional em que está inserido, influencia a autopercepção do papel de um Estado. Breuning aponta para o trabalho de Hopf, que busca vincular o primeiro e o segundo níveis de análise a partir da constatação de que o Estado pode ser considerado uma abstração, e os tomadores de decisão agem em seu nome (BREUNING, 2011, p. 24). Sua socialização ou ainda os papéis sociais que desempenha e os grupos dos quais fazem parte poderiam ser analisados a partir desta perspectiva através da Role Theory.

Cristian Cantir e Juliet Kaarbo são autores de um dos primeiros artigos dedicados à *domestic role contestation*, “Contested roles and domestic politics: reflections on role theory in foreign policy analysis and IR theory” (2012), em que exploram o nexó teórico entre Relações Internacionais e Análise de Política Externa (APE) proporcionado pela Role Theory. Afirmam nesse trabalho que certos pontos fracos da Role Theory podem ser remediados pela APE e vice-versa (CANTIR; KAARBO, 2012, p. 6). Especificamente, referem-se à necessidade de questionar o consenso em torno aos papéis nacionais, deixando de assumir que são compartilhados por diferentes atores estatais e pela sociedade civil. Uma das principais razões para a falta de registros de contestação de papéis pode estar no tratamento agregado dos discursos de diferentes elites políticas para alcançar uma espécie de média das concepções nacionais de um país. Ao agregar os discursos também temporalmente, mudanças mais sutis nos posicionamentos podem ser perdidas (CANTIR; KAARBO, 2012, p. 9-10). Para a APE, os autores sustentam que esta se beneficiaria da discussão conceitual a respeito de ideias e identidades presente na literatura de Role Theory, ganhando uma nova forma de interpretar conflitos domésticos baseada em construções culturais intersubjetivas (CANTIR; KAARBO, 2012, p. 17).

A literatura de APE aponta para uma relação complexa e não automática entre a opinião pública e a tomada de decisão de líderes em temas de política externa (CANTIR; KAARBO, 2012, p. 11). De todo o modo, diferentemente do assumido por correntes das RI que privilegiam a estrutura em seus modelos, cada vez mais tende-se a identificar que as elites não estão isoladas das massas e estão sujeitas a disputas que podem ser traduzidas em termos

culturais (CANTIR; KAARBO, 2012, p. 12). Em outras palavras, afirmam que as concepções nacionais sobre o papel dos países estão sujeitas a contestação, sendo menos estáveis do que comumente assumido por autores da Role Theory.

Cantir e Kaarbo propõem dividir a contestação em dois tipos principais: a horizontal, que se dá entre atores governamentais, e a vertical, que ocorre entre atores estatais e a sociedade civil, ou entre “elites” e “massas”. Seguindo avenidas de pesquisa abertas pela APE, essa contestação horizontal baseada em papéis ou orientações gerais de política externa se daria de maneira institucionalizada ou informal dentro de corpos legislativos, entre os poderes legislativo e executivo, entre diferentes órgãos burocráticos do poder executivo e mesmo em pequenos grupos de assessoramento à tomada de decisão (CANTIR; KAARBO, 2012, p. 12). Conforme a flutuação habitual do poder de diferentes grupos dentro das elites políticas, diferentes papéis ganhariam proeminência ou perderiam expressão.

Os autores sugerem inclusive que papéis podem ser conscientemente manipulados por líderes para fins políticos e pessoais (CANTIR; KAARBO, 2012, p. 18). Este processo ressalta como pressões normativas vindas do ambiente internacional (estrutura) passam por um filtro interpretativo, sendo recebidas de maneira não uniforme no ambiente doméstico (agente). Dessa forma, constituiriam uma interessante avenida de pesquisa que ressalta a fluidez da relação agente-estrutura, com um impacto variável e condicional, e não impositivo, das pressões estruturais sobre os agentes decisórios (CANTIR; KAARBO, 2012, p. 19). Nesse modelo conceitual, a capacidade de agência dos atores domésticos é preservada e há espaço para disputas entre diferentes coalizões domésticas com suas respectivas agendas e visões normativas a respeito do papel indicado pelo sistema internacional a seu país e a reação adequada a essas prescrições³.

Outro exemplo da literatura sobre a *domestic role contestation* é encontrado no artigo “Role Theory, narratives, and interpretation: the domestic contestation of roles”, em que Wehner e Thies (2014) propõem uma abordagem interpretativa centrada em discursos para observar o processo de concepção do papel nacional. Utilizam como casos em perspectiva comparada a adesão de México e Chile ao fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico e as mudanças associadas no papel de ambos os países. No *paper*, Wehner e Thies buscam dialogar

³ Os autores detalham melhor a possível contribuição da Role Theory para lidar com a questão agente-estrutura nas Relações internacionais, em CANTIR; KAARBO, 2016, p. 18.

com três críticas à Role Theory que seriam fundamentais para seu desenvolvimento em meio a seu redescobrimento por acadêmicos das RI.

A primeira delas repercute o alerta de Cantir e Kaarbo (2012) contra a presunção de que papéis são compartilhados uniformemente no ambiente doméstico, ignorando possíveis contestações domésticas. A segunda, relacionada à primeira, observa a predominância de fatores estruturais e materiais na determinação de *national role conceptions*, deixando de lado fatores agenciais (WEHNER; THIES, 2014, p. 412). A literatura poderia aproveitar melhor a capacidade de agência embutida no conceito de papel, visto que seria possível “criar, modificar e descumprir” expectativas vinculadas a um dado *role* (WEHNER; THIES, 2014, p. 416).

A terceira crítica se refere à pobreza metodológica da Role Theory, que contrasta com sua riqueza conceitual. Faltariam métodos sistemáticos de estudar as *national role conceptions*, coletar evidências e analisá-las, enquanto a maioria das obras que adotam a Role Theory utilizam *process tracing*, análise de conteúdo e análise histórica (WEHNER; THIES, 2014, p. 412). A mencionada abordagem interpretativa (análise narrativa) por eles proposta pretende oferecer uma resposta a esta terceira crítica, com o alerta de que deve ser precedida por “uma sólida descrição histórica do fenômeno a ser recriado e contextualizado” (WEHNER; THIES, 2014, p. 421), que por sua vez depende da qualidade do material a ser coletado.

Após aplicar esse método nos casos escolhidos, Wehner e Thies relatam que em ambos os países, mudanças estruturais na economia global precipitaram o processo de “reconsideração de crenças, tradições e NRCs associadas de chilenos e mexicanos” (WEHNER; THIES, 2014, p. 432), reforçando o argumento de que a resposta a pressões sistêmicas não é necessariamente automática e dando peso equilibrado à agência e a estrutura.

Ainda outra contribuição encontra-se em “The Contested Selection of National Role Conceptions”, em que Brummer e Thies (2015) adotam a mesma postura para explorar a disputa política interna na República Federal da Alemanha após a II Guerra Mundial em torno do papel principal a ser adotado pelo país. Esta disputa pela seleção de um papel nacional foi considerada concluída em 1955, com a entrada da República Federal da Alemanha na OTAN, que significou a adoção do papel de aliado fiel aos EUA, já previsto no trabalho inicial de Holsti (1970).

Partindo de dinâmicas previstas pela literatura de APE, o modelo desenvolvido pelos autores explorou a competição horizontal intra-elite seja em debates no parlamento, dentro de coalizões partidárias representadas em gabinetes ministeriais e disputas burocráticas (BRUMMER; THIES, 2015, p. 277). Brummer e Thies consideraram que atores da sociedade

civil teriam suas preferências representadas indiretamente pelo processo eleitoral, sendo que os atores governamentais detêm o poder decisório. Concluíram que a principal fonte de contestação do papel nacional alemão no período estudado esteve no processo político doméstico, partindo de partidos de oposição no parlamento e, em dados momentos, de dentro da coalizão de governo.

Possivelmente a maior contribuição à literatura sobre a formação dos papéis nacionais até então é o volume *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations*, editado por Cantir e Kaarbo (2016). A obra contém nove estudos de caso sobre disputas domésticas em torno de papéis nacionais em democracias avançadas, além de dois capítulos com foco teórico sobre a contestação de papéis. O ponto de partida do trabalho é a constatação de que, conforme apontado anteriormente por Cantir e Kaarbo (2012), a despeito da animadora promessa analítica da Role Theory, autores que a utilizam frequentemente partem do pressuposto de que papéis desempenhados por países analisados são socialmente compartilhados, havendo consenso doméstico a seu respeito. Diante disso, os organizadores sublinham que o processo político doméstico e a contestação interna a respeito de papéis assumidos pelos estados não apenas precisam ser problematizados, mas abrem uma fértil avenida de pesquisa conjunta para a Role Theory e a Análise de Política Externa. Para os casos de disputa doméstica abordados nos diferentes capítulos da obra, são retomados e verificados os conceitos de contestação horizontal e vertical desenvolvidos por Cantir e Kaarbo (2012).

O capítulo final “Agents in Structures: Insights from Cases of Internal Role Contestation”, escrito pelos organizadores, avalia as conclusões do conjunto de artigos e seu impacto sobre os modelos teóricos de *domestic role contestation* em particular e a Role Theory como um todo. De início, destacam que, nos diferentes casos abordados, se verificou que o desacordo vertical a respeito de papéis é frequente, tendo impactos variados sobre o processo de formulação levado a cabo pelas elites a depender principalmente da saliência do tema no debate público (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 177). Há inclusive casos de baixa saliência em que o processo de escolha de papéis se deu sem participação do público, como o de autoria de Breuning sobre uma tentativa de mudança no papel da Bélgica no contexto da cooperação para o desenvolvimento. Cantir e Kaarbo afirmam, contudo, que a abstenção do público é relativamente rara, sendo mais frequente o consenso vertical, quando há participação consonante do público com relação à política adotada. Eleições são tidas como o momento em que o público mais influencia o processo, referendando ou rejeitando papéis desempenhados

por governos ao manter ou substituir os grupos em cargos decisórios (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 177). O público pode ainda tomar partido em uma disputa horizontal, ou seja, entre distintos grupos governamentais, contribuindo para que um *role conception ou enactment* seja mantido ou alterado.

Para futuros estudos, segundo os autores, caberia investigar exatamente “sob quais condições a opinião pública constrange ou afeta o processo de contestação de papéis” (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 177). É sugerido que, em muitos países, enquanto o público traça as linhas gerais do que é considerado desejável ou aceitável, grupos de elite com poder institucional no processo de formulação de política externa e mesmo indivíduos de destaque atuam dentro destas linhas e podem eventualmente vir a transgredi-las (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 177). De qualquer modo, concluem que a opinião pública não pode ser ignorada em estudos sobre o processo doméstico de contestação, sendo necessário levar em conta seus posicionamentos e os efeitos destes (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 180).

Os autores avaliam que os casos apresentados foram igualmente representativos em termos de contestação horizontal. Em todos eles, há divergências, por vezes intensas, a respeito de papéis a serem desempenhados, evidenciadas “em parlamentos, entre grupos governantes e opositores, dentro de partidos e mesmo dentro de gabinetes” (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 177). Uma tendência a ser destacada, segundo os autores, é a de que o processo de contestação de papéis frequentemente é resolvido com a ação de membros do executivo, que fazem valer suas preferências. Assim, o desdobramento do processo de contestação depende dos recursos políticos e institucionais que o poder executivo dispõe para resolver o conflito em seu favor, como apoio legislativo e o consenso interno ao poder executivo com relação ao papel escolhido (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 177). Cantir e Kaarbo referem-se a uma “dominância do executivo” no processo de contestação de papéis, o que vai ao encontro de expectativas tradicionais vindas da literatura de Política Externa e Relações Internacionais.

Mesmo sob condições favoráveis ao poder executivo, um constrangimento importante para mudanças de papel sugerido pelos autores encontra-se na constituição. É possível que, assim como a opinião pública, a lei fundamental e outras normas legais venham a definir os limites dentro dos quais o executivo pode definir os papéis a serem desempenhados, o que pode explicar porque mudanças profundas nos conjuntos de papéis de diferentes países são raras (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 180).

Outras conclusões interessantes no capítulo final incluem: a necessidade de investigar a influência de atores externos (alter) e de eventos sistêmicos sobre processo de contestação e desempenho de papéis; a presença de manifestações de ego, e portanto, *role conceptions* sub e supranacionais, como nos casos da Escócia e União Europeia, respectivamente (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 184); as consequências da Role Theory para estudos ideacionais da motivação de elites governamentais, sendo mais culturalmente profundas que apenas a sobrevivência política (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 186-187); as consequências teóricas mais amplas da saliência agencial e da insuficiência explicativa de abordagens estruturais para dar conta da mudança ou escolha de papéis identificada explícita ou implicitamente nos casos estudados; e a importância de indivíduos para processos de contestação doméstica de papéis, amplamente estudada pela APE.

Cantir e Kaarbo sugerem que expectativas estruturais podem ser combinadas à Role Theory para melhor compreender o comportamento de Estados em política externa, acenando novamente à promessa de que a Role Theory pode atuar como ponte teórica entre abordagens estruturais e agenciais (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 186). Uma observação essencial sobre o conjunto de casos estudados é a de que são, em sua grande maioria, países democráticos do Norte global. Sendo assim, o estudo da contestação doméstica de papéis em países do Sul, embora apresente semelhanças ao mesmo processo no Norte global, pode revelar “novas variáveis ou fatores contextuais que refinariam alguns dos achados deste volume” (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 191).

Nos últimos anos, um número razoável de novos trabalhos que se apoiam principalmente no conceito de *domestic role contestation* vêm sendo publicados. Alguns, de acesso fechado, têm como foco o refinamento teórico (CANTIR; KAARBO, 2017; WALKER, 2017; BREUNING, 2017; MCCOURT, 2020, FAZENDEIRO, 2020). Outros dedicam-se a analisar a política externa de países do Norte global: Alemanha (KOENIG, 2018), Reino Unido (STRONG, 2019; OPPERMANN; BEASLEY; KAARBO, 2020), EUA (MELO, 2018, FRIEDRICH, 2020), Rússia (BREUNING; PECHENINA, 2020). Alguns, contudo, estão voltados a países do Sul global: Vietnã (HUANG, 2020), Indonésia (GRZYWACZ, 2020), Turquia (ÇUHADAR et al., 2020; PEHLIVANTURK, 2019). Fazem parte também deste conjunto os trabalhos mais recentes de Guimarães, Oliveira e Silva e Labriola, que lidam com a política externa brasileira e serão explorados em maior detalhe no capítulo 2 (GUIMARÃES, 2020a; OLIVEIRA e SILVA; LABRIOLA, 2019; GUIMARÃES; OLIVEIRA e SILVA, não

publicado). O livro mais recente de Guimarães aborda a *domestic role contestation* em países como Brasil, África do Sul e Indonésia, mas o foco central da obra é o fenômeno de *altercasting* promovido por países menores para líderes regionais (GUIMARÃES, 2020b).

1.3 Avaliações sobre o futuro da Role Theory

Apesar da crítica à falta de rigor metodológico, tanto Thies (2009) como Breuning (2011) adotam um tom otimista quanto ao potencial da Role Theory e pretenderam com suas obras torná-la mais acessível. Breuning afirma que a corrente é desenvolvida em “ilhas isoladas de pesquisa” (2011, p. 35), e defende que grupos principais de autores da Role Theory na Europa e América do Norte se aproximem.

Thies elenca uma série de razões pelas quais a Role Theory não teria realizado seu potencial, sendo mais utilizada e disseminada desde sua entrada nas relações internacionais nos anos 1970 (THIES, 2009, p. 33-36). Parte dessas razões estão relacionadas a aspectos da própria teoria: sua já mencionada complexidade conceitual, por exemplo, pode ter levado autores a buscar abordagens que possam conectar mais diretamente ideias e comportamento. Além disso, pode haver grau de confusão a respeito dos níveis de análise aos quais a Role Theory pode ser aplicada, ainda que mais frequentemente seja o segundo (Estado). Os resultados empíricos “decepcionantes” podem ter afastado pesquisadores desta abordagem (THIES, 2011, p. 34), além da desagregação de seus centros de produção, que teriam deixado de referenciar obras anteriores devidamente.

Outros pontos estão relacionados a tendências mais amplas da produção científica em Relações Internacionais. Em primeiro lugar, ganharam popularidade teorias na Análise de Política Externa, como abordagens psicológicas, burocráticas e da economia política; de outro lado, o construtivismo teria “reinventado a roda da identidade” (THIES, 2009, p. 35), deixando de reconhecer as contribuições da Role Theory. Thies também sugere a possibilidade de que os *role theorists* tenham importado conceitos da sociologia em um momento pouco propício, antes da redescoberta da identidade nos anos 1990.

A despeito deste aparente rancor quanto ao construtivismo, uma aproximação com esta meta-teoria é defendida como ambiciosa via de integração entre análise de política externa e política internacional, atravessando todos os níveis de análise (THIES, 2009; THIES; BREUNING, 2012) e criando poderosas ferramentas de análise. O autor cita a abertura do

construtivismo como meta-teoria à junção com teorias *middle-range* como ponto favorável para tal integração (THIES, 2009, p. 36). Assim, apesar do relativo insucesso da Role Theory desde sua introdução nas Relações Internacionais, estes autores apostam em sua riqueza conceitual, que possibilita diversos caminhos de pesquisa e poderá lhe conferir grande capacidade explicativa. O acúmulo nesta literatura necessário para tal provavelmente virá, segundo os autores, através da conexão com outras tradições teóricas.

2. CONCEPÇÕES SOBRE O PAPEL DO BRASIL NA LITERATURA DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Existe um conjunto relativamente pequeno, porém crescente de trabalhos acadêmicos que tratam do Brasil na literatura focada na Role Theory. Há também exemplos de obras que tratam da política externa brasileira com a lente da Role Theory. A primeira seção deste capítulo explora esses dois conjuntos, enquanto as seções seguintes examinam como a literatura de política externa brasileira trata do protagonismo global e da liderança regional, duas questões fundamentais para a constituição das *national role conceptions* brasileiras.

2.1 Aplicações da Role Theory para o estudo da política externa brasileira

Um caso interessante de utilização da Role Theory para o estudo da política externa brasileira no plano extra-regional é o livro *Brazil's Africa Strategy: role conception and the drive for international status*, de Christina Stolte (2015). Na obra, Stolte sustenta que o engajamento brasileiro com o continente africano se baseou mais em motivos políticos que econômicos, sendo um pilar da estratégia de afirmação do Brasil como potência emergente e merecedor de uma voz entre os principais países (STOLTE, 2015, p. 149). A relação com o continente adquiriu grande importância simbólica durante o governo Lula da Silva, o que correspondeu a investimentos significativos em termos de abertura de postos diplomáticos, cooperação para o desenvolvimento e participações em operações de paz. Segundo a autora, estes teriam como objetivo demonstrar o comprometimento do Brasil com questões globais ao assumir responsabilidades fora de sua esfera regional num momento em que uma presença na África se tornou um marcador para potências emergentes aspirantes ao *status* de potência global (STOLTE, 2015, p. 160). A estratégia é condizente com traços da autoconcepção sobre o papel do Brasil, como a imagem de potência pacífica com forte tradição diplomática, e uma persistente expectativa de grandeza relacionada ao tamanho do país e outros fatores materiais. A análise de Stolte ressalta como, além de questões tradicionais da literatura de relações internacionais, fatores simbólicos e psicológicos como prestígio, *status* e reconhecimento podem enriquecer discussões sobre este e outros fenômenos relacionados à política externa de países emergentes.

Maria Helena de Aguiar Notari (2017) também lança mão dos conceitos da Role Theory para analisar a política externa durante o governo Lula da Silva, desta vez com foco sobre o Oriente Médio. Tendo como referência o trabalho de Holsti (1970), a autora identificou cinco papéis centrais que guiaram as iniciativas brasileiras na região no período em questão, sendo eles, em ordem hierárquica: ponte entre os povos, países e regiões; defensor da paz e dos direitos humanos; agente promotor de assistência humanitária internacional; criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo*; e mediador de conflitos. Para a autora, a concepção desses papéis encontra raízes tanto nas tradições pacifista e universalista da política externa brasileira como nas posições históricas do Partido dos Trabalhadores e esteve vinculada aos objetivos de elevar o *status* do Brasil e promover reformas da governança global, especialmente a do CSNU (NOTARI, 2017, p. 275). Do ponto de vista da *role performance*, beneficiou-se das conjunturas global e doméstica favoráveis, sofrendo baixa contestação e oposição em ambos os planos. Embora tenha incluído iniciativas notáveis como a criação da ASPA, a proposição de mediação do conflito Israel Palestina e a declaração de Teerã, a proativa política externa dos anos Lula/Amorim no Oriente Médio teria sido efêmera, ou uma exceção histórica, (NOTARI, 2017, p. 276), sendo deixada de lado já no governo Rousseff e nos subsequentes.

Outro item da literatura de Role Theory que trata do Brasil, desta vez em perspectiva regional, é o artigo “Role Expectations As Foreign Policy: South American Secondary Powers’ Expectations of Brazil As A Regional Power”, de Leslie Wehner (2015). No trabalho, Wehner investiga como Argentina, Chile e Venezuela se posicionam com relação à liderança regional do Brasil e as pretensões deste por um maior protagonismo no âmbito global. Para tal, o autor leva em conta o aspecto relacional do conceito de papel, isto é, que um *role* precisa ser não apenas ser desempenhado, mas também aceito por outros atores e por uma audiência mais ampla. Trata-se, portanto, de uma investigação focada no papel de *alter* previsto pela Role Theory e a importância de suas expectativas para a trajetória de países em ascensão regional e global (WEHNER, 2015, p. 435).

A pesquisa de Wehner levou a uma série de conclusões, entre as quais a de que as três potências secundárias têm a liderança regional brasileira como um fato estabelecido e que este reconhecimento é acompanhado de expectativas de papéis auxiliares tais como líder, mediador, administrador de crises e coordenador (WEHNER, 2015, p. 451). Cientes da hegemonia material brasileira, estes países buscavam condicionar o exercício da liderança regional por

meio de instituições tais como a Unasul, o que condiz com o discurso brasileiro de pretender-se uma liderança consensual (WEHNER, 2015, p. 452). Outro ponto interessante levantado por Wehner é o de que o reconhecimento da liderança regional brasileira não está correlacionado ao reconhecimento de seu papel de líder global, como evidenciado pelo apoio de Chile e Venezuela à pretensão por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU enquanto a Argentina manifestou-se contra a ambição (WEHNER, 2015, p. 452). O autor acrescenta que essas potências secundárias percebem que o desempenho do papel de líder global exigiria o reconhecimento de lideranças globais como os EUA e outros membros permanentes do Conselho (WEHNER, 2015, p. 453).

Outro *paper* de Wehner, “Inter-Role Conflict, Role Strain and Role Play in Chile’s Relationship with Brazil” utiliza a Role Theory para tentar explicar o que o autor percebe como um “padrão de ceticismo e por vezes indiferença” do Chile com relação à liderança do Brasil na América do Sul. Segundo Wehner, o reconhecimento chileno do papel regional brasileiro é seletivo, já que muitas de suas prioridades de política externa encontram-se fora da região. Seu papel mais saliente, o de “Global Trader”, está mais vinculado a expectativas dos EUA e demais polos econômicos globais, e os líderes chilenos priorizam esta orientação ao conciliar prioridades extrarregionais às expectativas sul-americanas (WEHNER, 2016, p. 74).

Outro trabalho que qualifica a liderança regional exercida pelo Brasil é o artigo de Guimarães e Maitino (2017) a respeito do *altercasting* promovido pela Bolívia em 2006 na esteira de sua nacionalização de hidrocarbonetos. Na ocasião, o Brasil se viu constrangido pelo sucesso da caracterização da postura brasileira na região como “imperial” pelo governo boliviano, e eventualmente cedeu na disputa ao negociar termos compensações pela perda de participação da Petrobras. Segundo os autores, o episódio resultou em uma socialização do Brasil como *regional paymaster*, o país que arca com os custos da liderança regional, provocando um abandono da postura de líder natural, porém hesitante. O artigo explora uma interessante via pela qual um país menor pode contestar um líder regional, levando-o a rever seu papel apesar de uma clara assimetria de poder material.

Esta avenida de pesquisa foi explorada em maior profundidade por Guimarães no livro *A theory of master role transition: Small powers shaping regional hegemons* (GUIMARÃES, 2020b). A partir de cinco casos, sendo que três deles envolvem interações entre o Brasil e outros países sul-americanos, o autor busca estabelecer uma teoria de alcance médio sobre os fatores necessários para que “pequenas potências” possam ter sucesso na estratégia de *altercasting*. Os

países menores têm êxito quando contribuem para que papéis inativos mais favoráveis a si substituam o papel principal desempenhado pelas potências regionais. Além da crise entre Brasil e Bolívia, em 2006, são explorados os casos da crise entre Brasil e Paraguai em torno do preço da energia gerada na hidrelétrica de Itaipu (2008-2009); a crise entre Brasil e Equador, tendo a Odebrecht como pivô (2008-2009); a crise entre África do Sul e Lesoto, em 1998, e a crise entre Índia e Bangladesh, em 1996. Guimarães propõe que, embora fatores imateriais estejam no coração da Role Theory, a distribuição material de poder em contextos regionais precisa ser levada em conta para explicar o resultado positivo ou negativo de uma *master role transition*. O mecanismo causal proposto no trabalho prevê, partindo de uma condição de assimetria material interdependente, a ocorrência de *altercasting*, contestação doméstica e contestação regional.

Feliciano Guimarães publicou também o artigo “The uneasy ‘well-placed’ State: Brazil within Latin America and the West”, parte de uma edição especial da Cambridge Review of International Affairs sobre *misplaced states*. Guimarães explora o pertencimento ambíguo do Brasil em sua região e no conjunto mais amplo do mundo ocidental (GUIMARÃES, 2020a). Três camadas de identidades são localizadas a partir do discurso diplomático brasileiro: uma mais profunda, relacionada com a origem luso-brasileira e americana do estado nacional; uma segunda relacionada à notória busca por autonomia que caracterizou muito da política externa brasileira no século XX; e uma terceira que diz respeito às ideias de liderança regional e potência emergente. O autor aproveita conceitos da Role Theory ao apontar que diferentes papéis decorrem das três camadas de identidade, e sua proeminência se alterna em diferentes momentos históricos. Surgem assim contradições entre as camadas identitárias e os papéis correspondentes, sendo, contudo, menos intensas que em casos mais claro de *misplaced states*, como Israel.

Um artigo ainda não publicado, “Far-Right Populism and Foreign Policy Identity: Jair Bolsonaro’s ultra-conservatism and the new politics of alignment”, busca a partir do caso brasileiro contemporâneo, entender as *national role conceptions* comuns a governos populistas de extrema direita: antiglobalista, nacionalista e versões acentuadas dos papéis de amigo e inimigo conforme a inclinação ideológica dos interlocutores (GUIMARÃES; OLIVEIRA e SILVA, não publicado). O estudo aponta para uma lacuna na literatura sobre governo populistas de extrema-direita, que se apoia principalmente em questões individuais dos líderes conservadores ou então em aspectos da globalização que favoreceriam a ascensão destes

governos. A partir de conceitos da Role Theory, o artigo avança no entendimento dos alinhamentos identitários internacionais desses países.

Assim como observado por Cantir e Kaarbo (2012, 2016) no conjunto maior da literatura de Role Theory, a grande maioria das obras que a utilizam para estudar o Brasil não dedica muita atenção à dimensão doméstica. Com a exceção das obras mais recentes de Guimarães, esses estudos estão voltados a analisar os papéis desempenhados pelo Brasil no contexto sul-americano e suas interações com potências secundárias, dando pouca atenção a como grupos domésticos podem impedir e/ou contribuir para a manutenção e mudança nos papéis adotados pelo Brasil. Tal lacuna foi uma das principais motivações para esta dissertação.

2.2 O protagonismo

A literatura de Política Externa Brasileira frequentemente aponta para uma continuidade quanto aos conceitos que a fundamentam e guiam sua prática ao longo de diferentes governos e através de distintas conjunturas internacionais. (LIMA, 2004; PINHEIRO, 2000). No centro desta continuidade está, segundo Maria Regina Soares de Lima,

uma aspiração compartilhada pelas elites brasileiras desde o início da formação nacional do país, a saber, a crença de que o país está destinado a ter um papel significativo na cena internacional e o reconhecimento desta condição pelas principais potências mundiais, em função de suas dimensões continentais, de suas riquezas naturais e da “liderança natural” entre os vizinhos (LIMA, 2004, p. 3).

Entre os fatores que justificariam este sentimento de identidade e expectativa de liderança estariam “um território de proporções continentais, com dez vizinhos contíguos, grande população, uma economia diversificada e notável uniformidade cultural e linguística” (LIMA, 2004, p. 8).

Amparando-se em um *survey* de elites realizado em 2001, Lima afirma que “A aspiração de transformar o Brasil em um ator global é absolutamente consensual na comunidade brasileira de política externa” (LIMA, 2004, p. 7). Utilizando como referência mais abrangente e contemporânea os resultados da pesquisa *Las Américas* referentes a 2010 e 2014 (ALMEIDA et al., 2017), é possível avaliar que esta percepção permanece em grande parte a mesma. À pergunta “no plano internacional, qual é a importância do Brasil: muito importante, razoavelmente importante, pouco importante ou nada importante?”, a maioria entre os grupos PII e PDD (público informado e interessado e desinformado e desinteressado, respectivamente)

respondeu que o país é muito importante, enquanto uma maioria do grupo de líderes respondeu que é razoavelmente importante⁴. Além disso, não apenas a maioria dos três grupos estudados acredita que o Brasil tem maior importância do que tivera há dez anos, como também acredita que o Brasil teria maior importância internacional daqui a dez anos (ALMEIDA et al., 2017, p. 25).

Para Lima, “o que estes estudos sobre a opinião das elites revelam de significativo é que a aspiração de tornar o Brasil um ator relevante na política internacional é constitutiva da própria identidade nacional, tal como construída pelas elites brasileiras” (LIMA, 2004, p. 8). A autora ressalta ainda a “persistência e a solidez desta aspiração ao longo da história brasileira”, afirmando que a identidade internacional do Brasil corresponde nada mais a esta identidade nacional enraizada (LIMA, 2004, p. 9). Como será discutido mais adiante, é importante sublinhar que esta expectativa de participação e liderança resultou em distintas estratégias para a política externa, que embora tenham apresentado traços muito diferentes, tinham este objetivo comum.

A aspiração a um papel de protagonista se traduziu, também ao longo da história, em um foco sobre o desenvolvimento do país. O desenvolvimento econômico, principalmente do setor industrial, e o consequente aumento de suas capacidades materiais seria o caminho para concretizar esta expectativa de poder e influência. Desse modo, à política externa foi atribuído o papel de instrumento essencial para o desenvolvimento nacional:

O discurso diplomático constrói tanto o objetivo a que deve servir à política externa, o desenvolvimento econômico, como sua natureza de uma política de Estado que deve ter continuidade independente da filiação partidária dos governos (LIMA, 2004, p. 3).

A literatura identifica diferentes estratégias de inserção internacional e desenvolvimento adotadas por sucessivos governos que tiveram como eixo comum a busca pelo protagonismo, conforme afirma Maria Regina Soares de Lima. Outro conceito recorrente e intimamente relacionado ao do desenvolvimento é o chamado “desejo por autonomia”. Autores como Leticia Pinheiro (2000), Gabriel Cepaluni e Tullo Vigevani (2007) consideram a busca

⁴ Para acrescentar a devida nuance a essa afirmação, segundo o relatório final, “é interessante notar que a percepção do PDD tornou-se mais otimista: entre 2010 e 2014, há uma mudança de 45,2% para 52,1% entre aqueles que consideram o Brasil muito importante. Já a percepção do PII, na mesma categoria, diminuiu de 56,7% para 51,1%, permanecendo, todavia, majoritária. Uma queda drástica da importância conferida ao Brasil deu-se entre os líderes, passando de 54% para 20%” (ALMEIDA, et. al., 2017, p. 24-25)

por autonomia uma constante na Política Externa Brasileira⁵. A nomenclatura utilizada costumeiramente para identificar as diferentes estratégias de inserção internacional do Brasil reflete isso: a autonomia na dependência de 1935 a 1942, a autonomia pela distância, vigente durante os governos militares e o de José Sarney, a autonomia pela participação, iniciada com a presidência de Collor e fortemente identificada com o governo de Fernando Henrique Cardoso; e a autonomia pela diversificação, associada ao governo Lula da Silva.

Segundo Pinheiro, a busca pela autonomia teria perdurado em meio ao predomínio de diferentes quadros conceituais, como os paradigmas globalista e americanista e suas qualificações (pragmático, ideológico, *hobbesiano*, *grotiano*), entre os quais a Política Externa Brasileira teria oscilado a partir da gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) até o início do governo Collor de Mello (1990), quando teriam se esgotado:

Ainda que se considere os breves períodos em que o americanismo ideológico foi hegemônico, essa rápida passagem pelos paradigmas da Política Externa Brasileira sugere a constância de uma concepção realista ao longo da história (Silva, 1995:115). A explicação para tal deve ser buscada na consistência e na constância da busca pela autonomia por parte da diplomacia brasileira, seu principal traço de continuidade e objetivo em nome do qual, é preciso sublinhar, inúmeros princípios, inclusive o tradicional respeito ao Direito Internacional, foram reinterpretados à luz dos interesses do momento (PINHEIRO, 2000, p. 311).

Conforme argumenta a mesma autora, em meio à estratégia de autonomia pela participação, a partir dos anos 1990, “a satisfação do desejo de autonomia teve de associar-se ao projeto neoliberal”, o que significaria antes uma adequação a uma nova estrutura de poder no sistema internacional, visando um maior acesso a recursos financeiros e tecnológicos, do que uma adesão despreocupada aos regimes que se proliferaram naquele período. Essa conformação não representaria, portanto, uma ruptura com a tradição realista mencionada anteriormente, mas apenas a adição de um componente *grotiano*, em oposição ao anterior caráter *hobbesiano* dos tempos da autonomia pela distância (PINHEIRO, 2000, p. 321). Lima, por sua vez, se refere a esta estratégia como centrada na “credibilidade” em oposição à alternativa “autonomista”, que preconiza uma maior flexibilidade de ação com relação aos países desenvolvidos do Norte global (LIMA, 2004, p. 17).

Um ponto importante a ser destacado à medida que se adentra na discussão conceitual sobre a política externa é o foco sobre os atores e instituições que recebem e promovem

⁵ A autora menciona Gelson Fonseca Júnior como o primeiro a utilizar a expressão “desejo por autonomia” que caracteriza a Política Externa Brasileira (PINHEIRO, 2000, p. 307).

influências cognitivas que, por sua vez, serão refletidas na formulação de políticas. No centro de sua reflexão sobre a mudança paradigmática pela qual passou a Política Externa Brasileira a partir do fim da Guerra Fria, Pinheiro dá destaque ao quadro cognitivo dos membros do Ministério de Relações Exteriores. Mesmo diante de mudanças profundas na conjuntura internacional, este não sofreu uma mudança completa, sendo o principal responsável pela persistência do componente autonomista, ou realista, do pensamento diplomático brasileiro.

Esta estabilidade conceitual é atribuída em grande medida ao perfil institucional do Ministério das Relações Exteriores como um corpo burocrático pouco afetado por mudanças de governo e o jogo partidário. Esse caráter também está no centro da explicação oferecida por José María Arbilla (2000) em “Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994)”. No artigo em questão, Arbilla trata da mudança conceitual significativa que ocorreu aproximadamente no mesmo período tratado por Pinheiro (2000) e foi recebida e processada de maneira muito diferente nas políticas externas brasileira e argentina.

O autor sustenta que os quadros conceituais, definidos como “um conjunto mais ou menos extenso de enunciados envolvendo diagnósticos sobre a realidade internacional e de prioridades de política externa e definições dos princípios que devem guiar a conduta externa do país” (ARBILLA, 2000, p. 340), constituem um espaço de disputa entre diferentes atores para fixar os argumentos que virão a embasar e constituir políticas. Nas últimas décadas, como se sabe, os atores que assumem o papel de formulação têm se multiplicado, passando a incluir ONGs, lobbies empresariais, partidos políticos, entre outros. Diluiu-se em parte o monopólio de agentes estatais, mais especificamente das burocracias dedicadas a assuntos externos, sobre esse processo.

Cabe apontar que, no caso brasileiro, no entanto, o Ministério de Relações Exteriores permanece como o ator mais influente. Segundo Arbilla, este órgão tem um caráter homogêneo e uma forte identidade própria devido ao monopólio que os diplomatas possuem sobre os postos dentro do próprio ministério, incluídos os postos mais altos de sua hierarquia, e ao caráter meritocrático da organização da carreira diplomática (2000, p. 344). Isso é explicado em parte pela escassez de cargos e recursos associados ao ministério que são a base das barganhas que caracterizam o sistema denominado de presidencialismo de coalizão. Outro ponto relevante é o sucesso do Itamaraty em difundir a imagem de “expertise técnica” sobre os temas de sua alçada,

o que o leva à tendência de assumir papel de “filtro”, ou articulador dos interesses dos diversos órgãos governamentais perante o ambiente externo. Para o autor,

pode-se concluir que no caso brasileiro, a capacidade da corporação diplomática de controlar a maioria dos canais de ingresso de indivíduos e ideias, imprime uma “lógica” institucional ao processo de formulação dos quadros conceituais da política externa (ARBILLA, 200, p. 346-347).

Por estas razões, segundo Arbilla, o Itamaraty manteve um estilo gradualista, que desencoraja inovações conceituais radicais. Há grande respeito ao que o autor define como “acervo diplomático”, que se consolidou como a referência principal para guiar a inserção internacional do país. Na Argentina, para efeito de comparação, haveria uma delegação muito menor da atribuição de formulação da política externa da presidência para a burocracia e uma maior permeabilidade desta a indicações e intervenções políticas, o que explicaria as mudanças de rumo radicais experimentadas durante o governo Menem.

2.3 A liderança regional

O exercício de certo grau de liderança regional pode ser considerado um fenômeno relativamente recente na história da Política Externa Brasileira. Segundo Maria Regina Soares de Lima, a baixa identidade regional foi “um traço estrutural da política externa brasileira até pelo menos os anos oitenta” (2004, p. 10), período em que se deram os primeiros passos para dissipar as tensões com a Argentina, em grande parte relacionadas à construção da usina hidroelétrica de Itaipu. Segundo a autora, a gestão do Barão do Rio Branco (1902–1912), cuja importância fundacional para a política externa é percebida até hoje, “imaginou a relação com os Estados Unidos como um contraponto político importante nas relações com os vizinhos hispânicos” (2004, p. 10). A aproximação em relação a este polo de poder serviu como alternativa à situação de desconfiança com relação aos vizinhos durante boa parte do século XX, da mesma forma que, em momentos de maior proximidade com relação aos países do entorno, aumentaria a desconfiança com relação àquela potência. É possível argumentar que no período identificado com a hegemonia do globalismo *hobbesiano* (1974-1990), de agudo caráter autonomista, a busca por uma diversificação de relações e o estreitamento de laços com o terceiro mundo se deu em grande medida em meio à desconfiança com o entorno e também com relação aos EUA. Não obstante, são citados outros fatores de natureza histórica que

contribuíram para que a inserção regional brasileira fosse relativamente baixa ao longo da história:

O legado colonial [...] operou no sentido da diminuição dos vínculos entre países semelhantes de uma mesma região, em favor da vinculação com a metrópole; as diferenças culturais e políticas, em especial na constituição dos respectivos Estados nacionais latino-americanos; a importância para o Brasil do relacionamento especial com os EUA; o diferencial de tamanho econômico entre o Brasil e os demais, em particular a Argentina, que se acentuou a partir da segunda metade do século XX e que reacendeu velhos temores da hegemonia brasileira na área; e o forte componente soberanista da cultura política brasileira (LIMA, 2004, p. 14).

Como dito anteriormente, a partir dos anos 1980, e com maior intensidade na década seguinte, inaugura-se um ciclo de integração regional na América do Sul cujo maior expoente simbólico foi a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991, durante o governo Collor de Mello. O período correspondeu à estratégia de autonomia pela integração, conforme Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), ou à estratégia de credibilidade, segundo Lima (2004). Havendo sido superado o globalismo *hobbesiano* que caracterizou a fase anterior, o período que corresponde aos governos Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (1990-2002) foi caracterizado, como sustenta Leticia Pinheiro (2000), pelo predomínio do pensamento institucionalista liberal.

A análise de Pinheiro é a de que a postura de caráter *grotiano* assumida em âmbito global com a intenção de promover o desenvolvimento através da adesão ao *mainstream* internacional e influenciar a ordem global de maneira participativa é dissonante com relação à atuação regional, onde adotou um caráter mais *hobbesiano*: “Por se autodefinir como país intermediário com recursos limitados de poder, a adesão às normas garante espaços de autonomia. Por se situar num subsistema de poder, neste sua atuação deve ser calcada por princípios de poder” (PINHEIRO, 2000, p. 327).

Essa afirmação se baseia na relativamente baixa institucionalização das relações sul-americanas, em que o Brasil relutou em perder autonomia frente aos vizinhos, aproveitando a posição hegemônica que possui. Esta estratégia dupla visou a afirmar a liderança regional, aproveitando a integração incipiente como plataforma para aumentar seu poder de barganha em meio aos debates globais ao mesmo tempo em que evitou arcar com os custos associados a uma institucionalização mais profunda dos mesmos mecanismos de integração. O sucesso da estratégia não foi claro, segundo Vigevani, Oliveira e Cintra, e tampouco houve uma afirmação mais contundente da liderança regional:

Na percepção do governo FHC, o crescimento do papel do Brasil na região aumentava o poder de barganha extra regional, mas houve dificuldades em aumentar proporcionalmente o esforço nacional dedicado à consolidação desse objetivo. Não se tratava apenas de dificuldades de governo, mas também de outras resistências internas, impostas por setores regionais e sociais temerosos de serem onerados por custos derivados da política de integração. Ademais, a liderança brasileira encontrava outras dificuldades, de princípio e pragmáticas. Particularmente para a Argentina, haveria sensibilidade nesse campo. Prevaleceu o entendimento de que se houvesse alguma preponderância, seria apenas a natural, originada da “força das coisas”, de uma população maior, de uma economia mais poderosa (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 48).

A partir do governo Lula da Silva (2003-2010) teve início uma fase distinta do regionalismo sul-americano, denominado pós-liberal, que, além do fortalecimento de vínculos comerciais, perseguiu um aprofundamento da integração de caráter político. Esta iniciativa contou com o impulso adicional de uma maioria de governos ideologicamente alinhados na região. A criação da Unasul (União das Nações Sul-Americanas) é o símbolo maior deste projeto pós-liberal cujo principal fiador foi o Brasil. Parte importante do projeto integrador envolveu a internacionalização do desenvolvimentismo econômico promovido pelo governo, segundo Saraiva e Velasco Junior:

A articulação da liderança regional com incentivos ao desenvolvimento brasileiro orientou seu comportamento para a formação de consensos e promoção de maior concertação política entre os países da região, superando as formas tradicionais de integração econômica. Os êxitos durante a gestão de Lula do modelo social-econômico brasileiro favoreceram a sua expansão através do exemplo e da assistência técnica. (SARAIVA; VELASCO JUNIOR, 2016, p. 300-301).

É possível argumentar que a estratégia de consolidar a liderança regional combinada com a ambição de maior influência na arena global foi não apenas herdada da política externa do governo Cardoso, mas intensificada, desta vez com um resgate do tradicional componente autonomista da Política Externa Brasileira, aproveitando a percepção de crescente multipolaridade no sistema internacional:

A atitude de relativa autonomia, em alguns casos a explícita sinalização de discordância com relação aos Estados Unidos e à União Europeia, e a silenciosa proclamação da liderança regional são sinais que se enquadram na ideia da “autonomia pela diversificação”. O governo Lula da Silva realizou ajustes e mudanças de programa, inclusive de cunho ideológico, na sua política externa (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 308).

Com relação ao Ministério das Relações Exteriores, destaca-se a ascensão dentro da burocracia de elementos autonomistas e globalistas, que promoveram uma retomada de uma visão ecumênica e desenvolvimentista que, salvo diferenças claras, ecoavam o período de 1974 a 1990. Pretendeu-se uma aproximação, simbolizada de maneira mais significativa pela criação do grupo BRICS, com potências emergentes que pudessem se contrapor aos principais centros de poder. Destaca-se, além do retorno de Celso Amorim ao comando da pasta, o papel do assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, intelectual vinculado ao Partido dos Trabalhadores que foi uma das principais vozes favoráveis a uma maior integração com a América Latina.

O governo de Dilma Rousseff, por sua vez, manteve em grande medida as orientações conceituais de seu antecessor com relação às instituições regionais, ainda que com um menor ímpeto político (SARAIVA; VELASCO JUNIOR, 2016, p. 308). Manteve-se a afinidade ideológica com outros governos progressistas na região, enquanto perduraram. É verdade que a conjuntura internacional se mostrou muito menos favorável, principalmente devido à profunda crise econômica que, iniciada em 2008, chegou ao Brasil com alguns anos de atraso. A crise econômica, e a partir de 2013, política, precipitou certo abandono da posição de destaque que a política externa havia assumido nos anos anteriores. Debilitou-se também a promoção do Brasil como exemplo de desenvolvimento inclusivo.

Cabe destacar, conforme apontam Saraiva e Velasco Junior, a criação da Aliança do Pacífico em 2012, que introduziu uma visão alternativa de integração no espaço sul-americano baseada fundamentalmente na abertura comercial entre si e com relação aos polos econômicos representados por EUA e China. Cada vez mais a região aparentou estar dividida, ainda que isso não viesse a representar uma polarização conflituosa:

A criação da Aliança do Pacífico em 2012 trouxe de volta à região debates sobre a recuperação de um regionalismo aberto, que caracterizou os anos 1990, assim como percepções de uma América do Sul dividida entre duas visões diferentes de regionalismo: a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Mercosul de caráter pós-liberal em contraposição à opção de abertura comercial e aliança com países da Ásia-Pacífico (SARAIVA; VELASCO JUNIOR, 2016, p. 308).

Na avaliação dos mesmos autores, Rousseff diferenciou-se de Lula ao deixar de se dispor a assumir os crescentes custos da liderança regional brasileira, ainda que se mantivesse a expectativa de apoio dos países vizinhos às aspirações globais do país (SARAIVA;

VELASCO JUNIOR, 2016, p. 310). Malamud e Rodríguez avaliam que, embora a influência regional brasileira tivesse aumentado nos anos Lula, o Brasil continuou a ter dificuldade em traduzi-la em mais apoio no plano global. Isso pode ser exemplificado pela falta de apoio dos países vizinhos à ambição de um assento permanente no CSNU e a candidaturas a postos de liderança na Organização Mundial do Comércio e Banco Interamericano de Desenvolvimento. (MALAMUD; RODRÍGUEZ, 2013, p. 180). O reconhecimento internacional alcançado naquele período, apesar de não obstaculizado por essas questões, tampouco teria relação direta com o respaldo regional. O dilema brasileiro seria o de ser “grande demais para deixar que a região amarre suas mãos, mas ainda pequeno para saltar para o mundo sem se preocupar com o potencial de dano de sua vizinhança” (MALAMUD; RODRÍGUEZ, 2013, p. 181).

Um ponto fundamental para o debate sobre a liderança regional brasileira foi apontado por Fernando Mourón e Janina Onuki no artigo “¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional” (2015). Nele, os autores ressaltam a importância de se qualificar a liderança como conceito, que pode assumir diferentes formas, resultando, para o caso em questão, em diferentes interpretações sobre o alcance e o significado da liderança brasileira na América do Sul.

Mourón e Onuki ressaltam que, apesar da hegemonia brasileira em termos de recursos de poder, que também pode ser classificada como liderança estrutural, estes são insuficientes para explicar as diferentes percepções acerca da liderança. Além disso, não há consenso na literatura quanto a se a atuação brasileira na região constitui liderança. Segundo os autores, há três visões a respeito desta questão na literatura:

Aquellos que por cuestiones fundamentalmente políticas consideran que Brasil no es un líder a nivel regional y que no posee las condiciones para serlo; autores que sugieren que Brasil posee las capacidades para ejercer el liderazgo sudamericano pero que como en todo proceso aún ese liderazgo es contestado y por lo tanto no se ha consolidado; y por último los especialistas que acreditan que ya es adecuado hablar de un liderazgo brasilero en América del Sur (MOURÓN e ONUKI, 2015, p. 11).

Ao ponderar sobre as avaliações encontradas na literatura à luz da classificação de cinco formas de liderança proposta por John Ikenberry e Arlid Underdal, Mourón e Onuki propõe interpretar a liderança brasileira como predominantemente situacional: principalmente em situações de crise tais como rupturas democráticas diversas, o país conseguiu reorientar a ordem regional de acordo com sua visão. Seria também um líder instrumental, na medida em que os mecanismos de integração existentes, como a Unasul, contariam com aceitação e

participação por parte de países da região, ainda que não adquiram maior profundidade. Para os autores, de fato, o Brasil não exerce liderança institucional, devido à relutância a investir no adensamento dos organismos regionais e a falta de apoio “incondicional” por parte de países sul-americanos a seu projeto de representar a região perante o mundo.

A chegada à presidência de Michel Temer, em maio de 2016, especialmente após da indicação do senador do PSDB José Serra como ministro das Relações Exteriores, gerou a expectativa de um possível retorno ao quadro conceitual vigente durante o governo Cardoso, algo que Maria Regina Soares de Lima definiria como estratégia da credibilidade. José Serra renunciaria ao posto em março de 2017, sendo substituído pelo também senador e membro do PSDB Aloysio Nunes Ferreira, que não promoveu uma mudança significativa nas prioridades elencadas por seu antecessor.

Desde a posse de Serra, foi anunciado que haveria uma reorientação de prioridades na política externa brasileira. O tema predominante no discurso de posse de Serra (FOLHA DE S. PAULO, 18 maio 2016) foi a multiplicação de oportunidades de intercâmbio comercial com todas as regiões e a atração de investimentos, mas com destaque para os principais centros econômicos: Estados Unidos, Europa, mas especialmente a Ásia, região que apresenta maior dinamismo econômico. Teve destaque também um chamado pela “desideologização” da política externa, que teria em governos anteriores servido excessivamente a interesses partidários.

Um ato de grande simbolismo foi a decisão patrocinada pelo ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, de promover a candidatura brasileira como membro permanente da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. A medida teria como objetivo estabelecer um maior compromisso com a transparência econômica, abertura comercial, aumentando a confiança dos agentes de mercado estrangeiros e aproximando-se dos países desenvolvidos, que representam a maioria dos membros da Organização. A decisão foi uma forte indicação que aquele governo renunciou à pretensão de ser liderança do Sul global e busca satisfazer seu “desejo de autonomia” novamente através da associação com o *mainstream* internacional.

Quanto à região, os primeiros dias do governo Temer viram duras críticas do ministro a líderes sul-americanos que se opuseram ao afastamento, e posteriormente, ao impeachment de Dilma Rousseff, o que introduziu um obstáculo significativo para qualquer aprofundamento de relações para com países com os governos de esquerda da região. Como apontam Saraiva e

Velasco Junior, “da mesma forma, houve resposta dura contra o Secretário-geral da UNASUL, Ernesto Samper, que chegou a aventar a possibilidade de acionamento da cláusula democrática da organização contra o Brasil” (SARAIVA; VELASCO JUNIOR, 2016, p. 314-315).

O Mercosul, por sua vez, foi criticado por Serra devido a sua percebida estagnação e baixo grau de liberalização tarifária. Além disso, é disseminada a percepção de que o bloco seria um empecilho para o aumento do comércio ao limitar a possibilidade de acordos bilaterais. Como apontam Saraiva e Velasco Junior, especialmente após a suspensão da Venezuela do Mercosul,

vive-se momento de incerteza institucional no bloco, além de perigosa divisão, com o Uruguai governado por Tabaré Vazquez de um lado, herdeiro da tradição progressista na região, e Brasil, Argentina e Paraguai de outro, agora sob governos que defendem uma reorientação política regional” (SARAIVA; VELASCO JUNIOR, 2016, p. 316).

A Unasul, acometida pela paralisia decisória com relação à sucessão de Samper como secretário-geral da organização, recentemente foi afetada pelo anúncio da suspensão temporária da participação do Brasil, Argentina, Paraguai, Peru e Chile, em ação concertada (AGÊNCIA BRASIL, 22 abril 2018). A medida evidencia não apenas a divisão dentro do órgão, mas a polarização ideológica que tem se revelado um obstáculo significativo para as demais iniciativas de integração regional. Ainda que o Brasil reconheça parceiros em outros governos sul-americanos de corte liberal, com destaque para a Argentina sob Mauricio Macri, e tenha expressado o desejo de uma maior aproximação com os países da Aliança do Pacífico, não há indicações de que isto se traduza em um maior reconhecimento da liderança brasileira.

Diante deste cenário de reveses para a integração sul-americana, processo este liderado por sucessivos governos brasileiros, faz sentido indagar se o Brasil teria desistido da pretensão de liderança regional. A partir dos desenvolvimentos mencionados acima, é plausível a interpretação de que houve um aparente enfraquecimento da liderança brasileira na região. Os principais mecanismos de integração estão estagnados, o que neutraliza temporariamente a capacidade brasileira de prover uma liderança instrumental. A liderança estrutural brasileira permanece inalterada, mas a deterioração fiscal do Estado brasileiro pode vir a afetá-la num futuro próximo.

Além disso, a polarização no subcontinente pode dificultar significativamente a credibilidade necessária para mediar conflitos na região, prejudicando o importante papel de líder situacional desempenhado tradicionalmente. Como exemplo, não há condições, como

houve em 2002, para mediar o conflito político na Venezuela, que segue sem resolução e já gera consequências claras para o Brasil devido ao crescente fluxo de refugiados que tem sido maior que a capacidade de recebê-los adequadamente.

É possível justificar a inoperância da liderança brasileira no governo Temer apontando-se para seu caráter transitório e a energia que este teve de investir para sobreviver enquanto promove sua agenda de reformas econômicas. Olhando para o futuro, Saraiva e Velasco Junior avaliam que as experiências de integração da década de 2000 podem deixar de ser uma referência diante da guinada política pela qual passa a região:

Mesmo na América do Sul, onde o avanço do projeto integrador brasileiro revelou indiscutível sucesso inicial e foram implementadas iniciativas para o respeito às franquias democráticas e para o desenvolvimento econômico e social com o Brasil em posição de destaque, as mudanças em curso exigem uma reavaliação cuidadosa. As transições políticas com efetiva guinada à direita nos países da região certamente influenciarão as estratégias regionais dos próximos anos (2016, p. 316).

3. ANÁLISE DE CASOS DE *DOMESTIC ROLE CONTESTATION* NO BRASIL

Os dois episódios escolhidos como casos para examinar a contestação doméstica a respeito dos papéis a serem assumidos pelo Brasil no plano internacional ocorreram durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O primeiro caso, o da nacionalização de hidrocarbonetos pela Bolívia em 2006, ocorreu no final de seu primeiro mandato, enquanto o segundo, a declaração de Teerã, em 2010, ocorreu no final de seu segundo mandato. A política externa dos governos Lula seria caracterizada por um de seus principais responsáveis, o ministro Celso Amorim, como “ativa e altiva”. Foi um período marcado por iniciativas ousadas de um grupo disposto a elevar o *status* do Brasil no mundo e influenciar mais os rumos do sistema internacional.

Enquanto no primeiro caso os papéis em disputa, os interlocutores externos e a audiência estiveram fundamentalmente contidos no sistema sul-americano; no segundo caso, a ambição brasileira de mediar as negociações em torno do programa nuclear iraniano colocou o país em interações com as principais potências mundiais diante de uma audiência também global. O envolvimento em um assunto de segurança da maior importância com países fora de sua região representou uma das maiores expressões da ousadia da política externa de Lula e Amorim. Na crise provocada pela mudança na política boliviana com relação a seus recursos naturais, o Brasil foi induzido a reconsiderar a natureza de sua liderança na América do Sul. Na tentativa de mediação de um acordo nuclear entre Irã e algumas das principais potências mundiais em conjunto com a Turquia, procurou redefinir quais papéis poderiam ser desempenhados por potências emergentes ou médias no regime global de segurança, especialmente as desprovidas de armas nucleares.

Ambos os casos fazem parte do conjunto de episódios em que o Brasil se deparou com dilemas de graduação, conceito introduzido no artigo “Brazil’s foreign policy and the graduation dilemma” (MILANI, PINHEIRO & LIMA, 2017). O dilema de graduação é definido pelos autores como “um processo histórico de mudança na hierarquia internacional, escala e *status*” vinculado às instituições que definem as regras globais, à economia política internacional e à socialização entre os países, ou seja, o reconhecimento de seus pares (MILANI, PINHEIRO & LIMA, 2017, p. 590). O dilema de graduação pode ser traduzido para o arcabouço conceitual da Role Theory como uma escolha ou um posicionamento ambíguo entre diferentes papéis, aos quais correspondem expectativas de diferentes grupos domésticos

e de atores externos. Faz sentido que a adoção de novos papéis seja um processo possivelmente turbulento, sujeito à contestação e dependente de anuência de *alters* no plano internacional e de atores domésticos.

Os dilemas enfrentados pelo Brasil identificados no artigo são: a relação ambígua entre a ambição por uma liderança global e o exercício da liderança regional; o dilema a respeito da anuência a lideranças pela audiência regional e o fornecimento de bens comuns; e, por fim, a escolha entre contestar ou cooperar com os EUA, superpotência global e “*hegemon hemisférico*” (MILANI, PINHEIRO & LIMA, 2017, p. 598). Os autores avaliam que, no caso da Bolívia, as condições para o sucesso da graduação foram alcançadas: capacidades materiais, vontade política, apoio popular à plataforma do governo e reconhecimento dos interlocutores, mesmo com a ausência de coesão entre as elites. O governo brasileiro não desencadeou o processo, mas se qualificou segundo o *status* de liderança desejado no contexto regional (MILANI, PINHEIRO & LIMA, 2017, p. 590). No caso iraniano, a graduação não seria alcançada, principalmente devido à falta de anuência dos poderosos interlocutores membros do conselho de segurança das Nações Unidas.

Independentemente do sucesso das ações da política externa brasileira, por sua ousadia e tentativa de mudança no *status quo*, a política externa brasileira nestes dois momentos foi considerada polêmica e sofreu contestação no plano internacional, mas especialmente no plano doméstico. A relativamente alta contestação doméstica em ambos os casos favorece o exame do fenômeno expresso pela literatura de Role Theory como *domestic role contestation*.

3.1 A nacionalização de hidrocarbonetos pela Bolívia

Referindo-se à crise que se seguiu à nacionalização de hidrocarbonetos pela Bolívia em 2006, Vizontini diria que: “Nunca um tema ligado à política externa brasileira provocou tanta polêmica desde o episódio em que o presidente Jânio Quadros condecorou o guerrilheiro argentino-cubano Ernesto Che Guevara com a medalha da Ordem do Cruzeiro do Sul, em 19 de agosto de 1961” (VIZENTINI, 2004, p. 162). O caso já foi explorado sob a lente da Role Theory em Guimarães e Maitino (2017), artigo em que os autores destacam como no episódio de 2006 a Bolívia, um país de importância menor no contexto sul-americano, teve sucesso em promover uma mudança no papel de liderança desempenhado pelo Brasil no subcontinente, socializando-o a tornar-se o *regional paymaster*. O caso em questão inverteu as expectativas de

que potências menores (“*small powers*”) estão mais sujeitas a serem socializados conforme os termos preferidos por países mais poderosos. O mecanismo proposto por Guimarães e Maitino (2017, p. 8) reconhece a oposição doméstica como um vetor de pressão sobre o governo pela mudança num dado papel, assim como a audiência regional e do *altercasting* (este exercido unicamente por *alter*). Para o propósito deste trabalho, explorarei com maior foco o papel de atores domésticos brasileiros na mudança de papel regional.

Para contextualizar os acontecimentos em 2006, retornamos à histórica eleição de Evo Morales Ayma como presidente da Bolívia em dezembro de 2005. Esta encerrou um período de grande instabilidade política e levou ao poder um grupo determinado a impulsionar o desenvolvimento do país ao garantir a obtenção pelo Estado de uma parcela maior das receitas obtidas com a exportação de recursos minerais. Morales foi eleito com um discurso de oposição ao modelo neoliberal e ao que caracterizou como roubo permanente de recursos naturais por atores estrangeiros (GUIMARÃES; MAITINO, 2017, p. 10).

Os interesses de ambos os lados afetados por tal medida não poderiam ser minimizados. A Petrobras era então a principal empresa do setor de hidrocarbonetos na Bolívia, sendo responsável por 78% das receitas bolivianas com gás natural, 42% do PIB industrial do país e 20% de sua arrecadação de impostos (CARDOSO, 2010, p. 95). A empresa havia sido responsável pela construção do gasoduto Bolívia Brasil, nos anos 1990, e através deste era fornecido 50% do gás natural consumido no Brasil (FUSER, 2013, p. 2). A Petrobras esforçava-se para ampliar o consumo do gás natural boliviano no Brasil para aproveitar toda a capacidade do gasoduto e evitar multas previstas em contrato por volumes não adquiridos (FUSER, 2011, p. 232).

O novo governo boliviano encontrou no Brasil de Luís Inácio Lula da Silva um parceiro disposto a promover a estabilidade e colaborar para o desenvolvimento da Bolívia. Uma nota emitida pelo Palácio do Planalto após a visita de Evo Morales como presidente eleito ao Brasil em 13 de janeiro de 2006 indica que o fornecimento do gás foi o principal tema discutido na ocasião “tendo em conta sua importância para a matriz energética brasileira e como indutor de desenvolvimento na Bolívia” (BRASIL, 2007, p. 58). Desde aquele momento registrava-se a intenção de estreitamento dos vínculos econômicos entre os dois países com o objetivo declarado de geração de empregos e a redução de desigualdades sociais. Do ponto de vista do governo brasileiro, esse alinhamento se justificaria não apenas em nome das afinidades políticas entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o *Movimiento Al Socialismo* (MAS), mas pela

perspectiva de uma maior integração regional, que, por sua vez, seria benéfica para a internacionalização de empresas brasileiras (POMEROY; WAISBICH, 2015, p. 2-3).

Eventos nos meses seguintes sinalizaram mudanças nas relações cordiais entre os governos Lula e Morales. Em março de 2006, numa entrevista coletiva, o ministro de hidrocarbonetos da Bolívia, Andrés Solíz Rada, fez duras críticas ao governo e empresas brasileiras, acusando o Brasil de tratar seu país como uma semicolônia (FOLHA DE S. PAULO, 2006). O ministro também projetou negociações difíceis em torno dos contratos de fornecimento de gás para Brasil e Argentina na semana em função do decreto de nacionalização de hidrocarbonetos a ser publicado num futuro próximo, negando, contudo, que haveria uma expropriação de ativos privados no setor. Solíz antecipava também que o governo boliviano buscava aproveitar o decreto de nacionalização para definir os limites e fortalecer sua posição nas negociações que se seguiriam. Reafirmada a soberania boliviana sobre suas reservas de hidrocarbonetos, restaria negociar a aplicação das diretrizes do decreto de nacionalização. Segundo Fuser (2011, p. 236) o anúncio da nacionalização foi planejado de modo a dificultar a reversão da medida e alcançar a maior repercussão possível. Solíz Rada avaliou que o Brasil não teria opções senão se sentar à mesa dados os prejuízos decorrentes de uma interrupção do fornecimento de gás boliviano (FUSER, 2011, p. 234).

No dia do trabalho, 1º. de maio, foi editado o decreto supremo 28.701, de nacionalização de hidrocarbonetos, batizado de “Heroes del Chaco” em referência nacionalista ao conflito com o Paraguai na década de 1930 em torno daquele território. O anúncio da nacionalização se deu em uma instalação da Petrobras no departamento de Tarija, ocupada pelas forças armadas bolivianas (FOLHA DE S. PAULO, 2006). A ação militar, um dos aspectos mais simbólicos de todo o episódio, foi justificada por Morales durante o discurso como uma forma de evitar a sabotagem das instalações (FUSER, 2011, p. 236). No mesmo dia do decreto, o jornal “Juguete Rabioso”, vinculado ao partido governista MAS, publicou uma série de artigos que acusavam o Brasil e a Petrobras de “subimperialismo” (GUIMARÃES; MAITINO, 2017). No dia seguinte, os principais jornais brasileiros exibiram imagens de militares bolivianos ocupando campos de gás e exigindo uma reação vigorosa do governo (CARDOSO, 2010, p. 113).

Durante o discurso em que anunciou a nacionalização, Morales ressaltou a grande importância atribuída por seu governo à medida e como ela teria impacto positivo sobre o desenvolvimento da Bolívia. Ter controle sobre os hidrocarbonetos seria, nas palavras do presidente, a “solução dos problemas econômicos e sociais do país” na medida em que geraria

empregos e permitiria fomentar a uma indústria voltada transformar os hidrocarbonetos em produtos de maior valor agregado, como fertilizantes e plásticos (FUSER, 2011, p. 226-227).

Morales teria tomado a medida em grande parte olhando para questões domésticas: seu governo sofria críticas entre outras razões pela percepção de não ter avançado numa promoção mais agressiva dos interesses econômicos bolivianos, uma de suas principais promessas de campanha junto com a convocação de uma assembleia constituinte (FUSER, 2011, p. 230). A popularidade do governo estava em queda e as eleições legislativas em julho de 2006 se aproximavam. Para Fuser, a nacionalização era um “compromisso político incontornável – e não uma escolha sobre a qual o governo Lula tivesse alguma capacidade de influência” (FUSER, 2011, p. 230). O Decreto de Nacionalização foi amplamente aprovado pela sociedade boliviana: o índice de aprovação de Morales logo após a assinatura do decreto subiu para 81%, sete pontos percentuais acima da sua popularidade na ocasião da posse, enquanto 94% dos bolivianos aprovaram essa medida. Até mesmo veículos de mídia opositores deram uma cobertura favorável à medida, acompanhando a tendência da opinião pública (FUSER, 2011, p. 239).

Cabe ressaltar que o discurso nacional-desenvolvimentista de Morales e a escolha do termo “nacionalização”⁶ para referir-se ao decreto não corresponde à natureza das medidas tomadas pelo governo boliviano. Para Fuser, a medida foi antes uma reformulação dos termos de atuação das empresas do setor de petróleo e gás no território boliviano, o que contrasta com a “parafernália anti-imperialista que acompanhou a promulgação do decreto” (FUSER, 2011, p. 227). O decreto estabeleceu um período de transição de seis meses para negociações entre o governo e as empresas estrangeiras de hidrocarbonetos, depois do qual o Estado boliviano se tornou acionista majoritário nas empresas do setor. Não haveria, portanto, uma expropriação completa que caracterizara as nacionalizações de recursos naturais no século XX⁷.

O decreto instaurou o direito proprietário do Estado sobre os hidrocarbonetos ao longo de toda a cadeia produtiva, sendo que anteriormente as empresas apenas recolhiam impostos, ficando livres para decidir sobre as outras etapas do processo (FUSER, 2011; CARDOSO,

⁶ Fuser discute em mais detalhes as referências históricas e simbólicas legitimadoras encontradas no discurso de Evo Morales em que anunciou o decreto de nacionalização de hidrocarbonetos (FUSER, 2011, p. 229).

⁷ Uma avaliação mais detalhada sobre a adequação do termo “nacionalização” para as medidas tomadas pelo governo boliviano em 2006 de autoria do então vice-presidente boliviano García Linera pode ser encontrada em FUSER, 2011, p. 241.

2010). Mais relevante foi o aumento da taxao em 32% a um total de 82%⁸ em campos de produo superior a 100 milhes de ps cbicos dirios. Os campos com menos de 100 milhes de ps cbicos dirios continuaram a ser taxados em 50%. O governo boliviano tambm assumiu o controle acionrio das empresas sediadas na Bolvia, com a apropriao pela YPFB das aes necessrias para controlar as empresas, 50% mais 1. Para permanecer na Bolvia, as 25 empresas deveriam tornar-se scias do governo boliviano (CARDOSO, 2010, p. 106-107).

Notadamente, Fuser observa que os principais pontos das medidas anunciadas pelo decreto supremo de nacionalizao no divergiram do que fora proposto no programa do partido MAS e mais tarde no discurso de posse de Morales, alm de outras falas pblicas do presidente e outros membros do governo, com destaque para o ministro Solz Rada. Isto significa que ao menos o contedo das medidas no deveria vir como uma novidade aos observadores atentos e desafiaria em parte a alegao do governo brasileiro de que foi surpreendido pelo decreto (FUSER, 2011, p. 242).

A recepo do decreto pelos atores brasileiros e as negociaes subsequentes

A reao mais imediata medida do governo boliviano no foi homognea entre as diferentes vozes do governo brasileiro (CARDOSO, 2010, p. 108-26). O ministro de Minas e Energia, Silas Rondeau, divulgou uma nota em que classificou de “inamistoso” o decreto boliviano. No mesmo sentido, o presidente da Petrobras, Jos Srgio Gabrielli, afirmou que a medida unilateral obrigaria o Brasil a reagir, possivelmente contestando a legalidade do decreto, e que a empresa congelaria seus investimentos na Bolvia (GUIMARES; MAITINO, 2017, p. 11). Segundo Gabrielli, a perspectiva de ter ativos da Petrobras nacionalizados o teria tomado de surpresa, no tendo sido colocado anteriormente pelo governo boliviano em suas conversas com a empresa. Ele tambm manifestou preocupao com a manuteno imediata do fornecimento de gs (FUSER, 2011, p. 245-6).

O chanceler Amorim reiterou o respeito do Brasil em relao soberania boliviana e a preferncia pelo dilogo como via de resoluo de conflitos (FUSER, 2011, p. 242). A Presidncia da Repblica tambm adotou um tom conciliatrio: ainda que declarasse que

⁸ Resultado da soma de 8% de royalties, 32% de Imposto Direto aos Hidrocarbonetos IDH e 32% de participao adicional para a YPFB.

defenderia os interesses da Petrobras com firmeza, afirmou receber a nacionalização dos hidrocarbonetos pela Bolívia como “ato inerente à sua soberania” e equivalente ao controle que exerce sobre seus próprios recursos naturais conforme determina a Constituição brasileira. Também assegurou que, graças ao bom diálogo estabelecido com Morales, o fornecimento de gás não seria interrompido e que seu preço seria objeto de negociações bilaterais num futuro próximo (BRASIL, 2007, p. 59). A Bolívia, segundo a nota, “sempre contaria com solidariedade e apoio para que encontrasse seu destino” e o potencial inexplorado de cooperação entre ambos os países seria muito grande (BRASIL, 2007, p. 60). O próprio presidente Lula afirmaria não apenas que a Bolívia tinha o direito de decidir sobre os próprios recursos naturais, mas que precisava de “ajuda, e não arrogância” (CARDOSO 2010, p. 108).

No dia 3 de maio, a Petrobras retomou o tom de enfrentamento ao anunciar a suspensão de qualquer novo investimento no país vizinho e a recusa ao aumento nos preços do gás reivindicado pelo governo boliviano. Gabrielli, não deixou dúvidas de sua posição ao afirmar que “se a Bolívia solicita alterações de preço [do gás], nossa posição é a que estamos dizendo publicamente: nós somos contra alterar o preço.” (FUSER, 2011, p. 247). Em nova contemporização, Marco Aurélio Garcia, assessor para assuntos internacionais, avaliou que, embora discordasse da forma como foi realizada a nacionalização de hidrocarbonetos pela Bolívia, reforçou que o Brasil seguiria atuando com serenidade. Uma fonte anônima do Ministério de Relações Exteriores do Brasil afirmaria ao jornal argentino Página 12 que um particular ponto de incômodo para o presidente Lula foi o fato de que não houve aviso por parte do governo boliviano de que o decreto iria ser editado (FUSER, 2011, p. 247).

Além das divergências dentro próprio governo, rapidamente este se viu obrigado a sustentar a abordagem conciliatória contra críticas intensas no plano doméstico, principalmente provenientes de partidos de oposição. No Senado Federal, observou-se em diferentes pronunciamentos e intervenções uma clara polarização entre vozes governistas e oposicionistas. Houve críticas contundentes ao decreto boliviano, mas principalmente à postura cautelosa e conciliadora do governo Lula ante a questão. A alegada surpresa de Lula ao receber notícia do decreto foi algo contestado até mesmo por senadores governistas como Heloísa Helena, visto que a intenção de promover a nacionalização de hidrocarbonetos fora discutida por Morales ainda durante a campanha presidencial, no ano anterior. Vozes como a do então líder do governo no Senado Romero Jucá fizeram defesas coerentes, reforçando a argumentação conciliatória exposta antes em notas do executivo e prometendo uma solução para a questão

que respeitasse tanto os interesses brasileiros como a soberania boliviana (VIRGÍLIO, 2006a). Uma consideração de ordem mais prática citada pelos governistas foi a de que não havia no curto prazo outra possibilidade de fornecedor de gás natural para o Brasil e de comprador de gás para a Bolívia, o que levaria ambos a buscar o entendimento com base no interesse mútuo.

No dia 5 de maio realizou-se em Puerto Iguazú, Argentina, uma cúpula presidencial de emergência, convocada pelo governo brasileiro para discutir a integração energética da América do Sul, trazendo para a mesa os presidentes Evo Morales, Néstor Kirchner e Hugo Chávez. Ao final do encontro, os presidentes do Brasil e da Argentina declararam respeitar a soberania boliviana sobre a definição de sua política de exploração de recursos naturais. Os quatro líderes reafirmaram o diálogo bilateral como meio de resolver as questões pendentes e Morales reafirmou a garantia de fornecimento de gás ao Brasil e à Argentina (FUSER, 2011, p. 248). Foram definidos três grupos de trabalho bilaterais com técnicos da Petrobras e da YPF para produzir consensos sobre como realizar as ações determinadas pelo decreto supremo.

Após a cúpula, Lula acrescentou que o Brasil compreendia a complexidade da questão do gás do ponto de vista boliviano e do presidente Morales, o que Fuser classificou como um evidente recuo do lado brasileiro (FUSER, 2011, p. 248). Celso Amorim buscou justificar a postura do governo aludindo aos princípios constitucionais e à tradição diplomática e pacifista da política externa brasileira, que seria incompatível com uma abordagem mais agressiva contra a Bolívia defendida por setores da sociedade brasileira. Segundo Guimarães e Maitino, com isso Amorim procurou contrapor-se à crítica de que as escolhas de sua gestão eram “ideológicas” (GUIMARÃES; MAITINO, 2017, p. 12). Seria do interesse brasileiro manter boas relações com o país vizinho e não uma espécie de leniência baseada em afinidades entre as orientações dos respectivos governos.

Buscando alcançar melhor a audiência regional, o chanceler deu entrevistas a jornais argentinos e bolivianos em que reconheceu as dificuldades trazidas pela assimetria entre o Brasil e os países vizinhos e a validade de frustrações decorrentes. Defendeu que conflitos dessa natureza deveriam ser endereçados de maneira positiva, de acordo com a tradição diplomática pacífica do Brasil, com generosidade e estímulo a políticas de desenvolvimento regionais. Guimarães e Maitino enxergam nesse movimento uma etapa de transição em meio ao ajuste de expectativas domésticas e regionais a respeito do papel do Brasil como provedor de bens públicos na América do Sul, afastando-se do rótulo de “potência imperialista” (GUIMARÃES; MAITINO, 2017, p. 13).

Poucos dias depois, em 9 de maio, o chanceler viria a ter uma oportunidade de articular a visão do governo brasileiro frente ao episódio e esclarecer suas ações durante um longo depoimento à Comissão de Relações Exteriores do Senado, em que vozes críticas sobressaíram. Amorim explicou aos senadores que o Brasil optara por posturas distintas entre as declarações públicas e os diálogos privados com autoridades dos países vizinhos: embora desaprovasse das atitudes de Morales e de outros, o Brasil evitaria antagonizar publicamente para não induzir um endurecimento da Bolívia, preservado o diálogo entre os países. Privadamente, todas as preocupações e reprovações teriam sido transmitidas aos interlocutores. Entre os pontos discutidos em privado estariam o uso de militares para a ocupação de refinarias da Petrobras, tido como um espetáculo midiático com fins eleitorais, e o papel desempenhado por Hugo Chávez em apoio às medidas tomadas pela Bolívia.

Na ocasião, Amorim também criticou os chamados a uma postura agressiva contra a Bolívia vindos de determinados grupos da sociedade, verificados em falas de partidos de oposição e na mídia. O ministro referiu-se a um editorial do Estado de S. Paulo do dia 12 de maio de 2006, intitulado “É hora de usar o porrete”, dizendo que “a política brasileira nunca será do porrete, será sempre a da boa vizinhança” (AMORIM *apud* FUSER, 2011, p. 250). O chanceler avaliou bem o andamento das negociações bilaterais àquela altura dos acontecimentos, mas não descartou um recurso a tribunais internacionais caso isso se tornasse necessário (FUSER, 2011, p. 250).

Morales seguiu pressionando o Brasil ao fazer declarações provocativas durante uma cúpula da União Europeia um dia após a confirmação de negociações bilaterais entre Brasil e Bolívia. O presidente boliviano afirmou que a Petrobras possuía operações ilegais em seu país e acusou o Brasil de comprar o Acre “em troca de um cavalo”. Mais tarde, quando confrontado pela mídia, o presidente relativizou as críticas (GUIMARÃES; MAITINO, 2017, p. 13).

Em entrevista à Carta Capital, o ministro Amorim admitiu a validade de certas frustrações vindas da Bolívia e começou, segundo Guimarães e Maitino, a desenhar uma atualização da concepção do papel regional do Brasil rumo a um *regional paymaster*. Amorim afirmou que o Brasil deveria fazer mais pelos países menores ao assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento regional. Segundo o chanceler, a integração regional seria inevitável dado que o desenvolvimento do Brasil estaria vinculado ao crescimento da região (GUIMARÃES; MAITINO, 2017, p. 13).

Dentro da Petrobras havia divergências com relação à postura de maior generosidade

proposta por Amorim para com a Bolívia. De um lado, um grupo se mostrou mais compreensivo com a reivindicação boliviana de maior controle e mais recursos vindos do setor de hidrocarbonetos. Outro grupo propunha uma defesa mais intransigente dos interesses da estatal brasileira, mais alinhado com a postura de liderança agressiva exigida por vozes dos partidos de oposição. Estes se contrapuseram à renegociação de contratos anteriores com o governo boliviano (GUIMARÃES; MAITINO, 2017, p. 14).

Na semana de 22 de maio, Amorim fez visita à Bolívia durante a qual criticou o uso de tropas, visto como um gesto inadequado para países com bom relacionamento como Brasil e Bolívia. Também se recusou a reunir-se com o ministro de hidrocarbonetos, Solíz Rada, a voz mais crítica ao Brasil durante a crise. A opção por um endurecimento a portas fechadas parece ter sido favorável, visto que as negociações tiveram bom andamento a nível técnico entre Petrobras e Bolívia, sem impasses aparentes. Contudo, dificuldades internas do lado boliviano surgiram quando o Senado daquele país censurou o ministro Solíz Rada. O executivo liderado por Morales classificou a declaração de antipatriótica, mas decidiu enviar o vice-presidente García Linera para negociar preços com o presidente Lula, e não o até então designado Solíz Rada.

Um fato que ameaçou mudar o curso das negociações foi a edição de uma resolução do ministério de hidrocarbonetos que dava à YPFB um monopólio sobre a exportação de petróleo e gás. Duas refinarias da Petrobras e outros ativos foram expropriados sem compensação sob a justificativa de que a empresa tinha lucros extraordinários. A medida desagradou muito ao governo brasileiro e houve ameaças de retaliação econômica. O presidente Lula diria que a “paciência do Brasil acabou”. Guimarães e Maitino indicam que o endurecimento pode estar relacionado ao calendário eleitoral brasileiro na medida em que a proximidade das eleições pôs em destaque as disputas pela *role conception* brasileira e a percepção do Brasil como país importante e respeitado na região (GUIMARÃES; MAITINO, 2017, p. 14).

Em resposta ao endurecimento do lado brasileiro, o governo boliviano decidiu reverter a mais recente resolução do ministério de hidrocarbonetos em benefício à YPFB. Três dias depois, o ministro Solíz Rada renunciou ao cargo, algo visto como positivo pelo governo brasileiro (GUIMARÃES; MAITINO, 2017, p. 14). A reação firme do governo brasileiro não levou contudo a um abandono público da abordagem conciliatória inicial: o presidente Lula reiteraria a determinação em colaborar com a Bolívia visando ao desenvolvimento apenas dias depois das negociações mais duras, em reunião do Mercosul. Essa visão também foi repetida

pelo presidente durante a campanha para sua reeleição em debate com outros candidatos. Lula respondeu a críticas sobre o manejo da questão do gás boliviano defendendo necessidade de uma abordagem justa e a responsabilidade do Brasil para com o desenvolvimento de países da região como Bolívia, Uruguai e Paraguai (GUIMARÃES; MAITINO, 2017, p. 15).

Um novo contrato foi assinado entre Petrobras e YPFB no dia 3 de novembro de 2006. Em fevereiro de 2007, após pressão do governo brasileiro, a Petrobras aceitou mudar a fórmula que define o preço pago aos bolivianos pelo gás, resultando em um aumento de 4% ao ano, o que evidencia a disposição brasileira em assumir custos em prol de objetivos de integração regional (GUIMARÃES; MAITINO, 2017, p. 15).

Meses depois, o governo boliviano editou um novo decreto estabelecendo a YPFB como única exportadora de hidrocarbonetos na Bolívia, o que afetou diretamente a Petrobras por significar que esta não poderia mais exportar a produção de suas duas refinarias naquele país. Seguiu-se uma negociação por uma compensação em que a Bolívia ofereceu US\$ 60 milhões, a Petrobras pediu por US\$ 200 milhões e o valor acertado foi de US\$ 112 milhões, o que ainda representou uma perda para a estatal brasileira (CARDOSO, 2010). Esta nova rodada de negociações não alcançou o mesmo perfil de disputa, embora oficialmente o governo brasileiro tenha manifestado seu descontentamento com a medida. A falta de contestação a este ponto da disputa sugere, segundo Guimarães e Maitino, que o papel de *paymaster* assumido pelo Brasil já havia se estabilizado (GUIMARÃES; MAITINO, 2017, p. 15).

Capitulação ou solidariedade regional?

A crise do gás de 2006 foi sem dúvida uma das mais polêmicas questões da história recente da política externa brasileira. Assim que o decreto boliviano de nacionalização de hidrocarbonetos foi noticiado, a repercussão no mundo político brasileiro foi rápida e intensa. As críticas a como o governo Lula administrou a crise, contudo, se estenderam por muito tempo após o fim das negociações com a Bolívia, sendo repetidas na campanha eleitoral de 2010 “como a prova mais expressiva do suposto fracasso da política externa de Lula” (FUSER, 2011, p. 254). O ex-ministro das Relações Exteriores Celso Lafer diria que a diplomacia do governo Lula se tornou “objeto das mais duras e generalizadas críticas à condução da política externa de que se tem notícia em décadas” (LAFER *apud* FUSER, 2011, p. 254).

Segundo Fuser, a mídia brasileira estimulou um clima de indignação devido à percepção de que a Petrobras fora vítima de uma atitude injusta e hostil por parte da Bolívia e que o governo deveria responder vigorosamente em defesa de sua maior estatal (FUSER, 2011, p. 246). A percepção de hostilidade assentou-se em três pontos: a imprecisa interpretação de que ativos da Petrobras haviam simplesmente sido expropriados pelo governo boliviano; a presença das forças armadas bolivianas em refinarias da empresa brasileira no dia do anúncio do decreto de nacionalização; e a falta de diálogo ou mesmo um aviso prévio por parte do governo boliviano, que, como visto, fora essencial para a estratégia do governo Morales. É certo que houve ressentimento dentro do governo Lula em função principalmente dos últimos dois pontos, apesar da reação mais contida.

Diante deste desafio que muitos perceberam como uma grave afronta, a política externa do governo Lula foi posta em evidência e gerou-se uma grande expectativa sobre como o Brasil deveria reagir. As diferentes respostas a essa questão revelam, segundo a Role Theory, diferentes concepções sobre o papel que o Brasil deveria desempenhar não apenas com relação ao país vizinho, mas no contexto regional e mesmo no cenário global. Os desentendimentos públicos a respeito da reação à questão do gás boliviano em 2006, um caso claro de *national role contestation*, fornecem indicações sobre as *national role conceptions* promovidas por cada lado do debate.

Segundo a narrativa dominante entre políticos de oposição e a mídia brasileira, na raiz da crise que se apresentava naquele momento estava o problema da “ideologização” da política externa brasileira sob o governo Lula. Ao privilegiar afinidades ideológicas com governos de esquerda em detrimento de considerações estratégicas, o governo teria deixado o Brasil vulnerável a medidas contrárias a seus interesses (VIRGÍLIO, 2006a). A surpresa diante do decreto boliviano e a ausência de uma reação firme e uníssona, como evidenciado pelas declarações parcialmente desencontradas oferecidas no início da crise pelos ministérios de Minas e Energia e Relações Exteriores, além da Petrobras e a própria Presidência da República, foram exploradas pela oposição como mostra de despreparo e fraqueza daqueles que deveriam zelar pelo interesse nacional (FUSER, 2011, p. 254). Entrevistados, os ex-ministros das Relações Exteriores durante o governo FHC Celso Lafer e Luiz Felipe Lampreia, assim como o ex-embaixador Rubens Barbosa, endossaram a opinião de que o interesse nacional não havia sido devidamente defendido.

A insatisfação da indústria do Estado de São Paulo, setor especialmente vulnerável a mudanças no preço do gás natural importado da Bolívia, foi manifestada na figura de Paulo Skaf, presidente da Federação da Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Skaf criticou o governo boliviano pelo “populismo” da medida e o governo brasileiro por não ter defendido o que identificou como interesse nacional, discurso plenamente compatível com as opiniões encontradas na mídia e entre os políticos de oposição (FUSER, 2011, p. 255). As preocupações da indústria foram trazidas por políticos opositores em discursos críticos ao governo e Skaf foi pessoalmente citado, o que indica a considerável influência política que exerceu durante o episódio (VIRGÍLIO, 2006a).

Fica clara na fala de senadores opositores uma tendência prévia a rejeitar a aproximação do governo Lula com os governos de esquerda da região, como os de Hugo Chávez, Fidel Castro e Evo Morales. Esses líderes foram citados quase sempre em termos negativos em pronunciamentos no Senado, chegando a ser tachados de “figuras sinistras” por Arthur Virgílio. A “radicalização” da região colocaria em risco a integração do espaço sul-americano, citado como “um barril de pólvora político” (VIRGÍLIO, 2006a). O grupo de líderes de esquerda foi comparado pelo senador Juvêncio da Fonseca com o Movimento dos Sem Terra, que segundo ele agia contra a estabilidade democrática ao “tumultuar o setor do agronegócio”.

A rejeição ideológica ficou clara também quando se afirmou que Morales teria uma “mentalidade retrógrada” pela opção por uma nacionalização de recursos naturais, medida classificada como demagógica e populista, “parecida a tentativas malsucedidas dos anos 1950”, segundo o senador Eduardo Azeredo. O país andino estaria prejudicando seus próprios interesses ao afastar investidores estrangeiros, isolando-se da comunidade internacional, em vez de apostar numa estratégia de construir credibilidade, prezando pelo cumprimento de contratos como os estabelecidos no setor de hidrocarbonetos (VIRGÍLIO, 2006a). Notam-se aqui ecos da política externa do governo Cardoso, período em que o Brasil procurou aumentar sua influência internacional aproximando-se do *mainstream*, promovendo reformas liberais e aderindo a diversos regimes internacionais.

Segundo esta visão, não haveria benefícios significativos na aproximação com países vizinhos de baixo peso econômico, ainda mais com governos de esquerda, que tornariam a região mais conflituosa e insegura para investimentos. Como mencionado no capítulo 2 desta dissertação, a falta de interesse em construir uma relação aprofundada com os países do entorno

é uma lógica com precedentes antigos na história da política externa brasileira, que remonta a tempos coloniais.

Senadores de oposição como Arthur Virgílio, José Agripino, Eduardo Azeredo e Demóstenes Torres foram enfáticos ao identificar uma grave falta de pragmatismo na política externa de então. Ao abrir mão de reações enérgicas contra a Bolívia, Lula estaria fazendo uma política de governo “ideológica”, em detrimento de interesses de Estado, como fica claro no seguinte trecho do pronunciamento do senador Virgílio, no dia 2 de maio de 2006:

Está mais do que na hora de o Presidente Lula saber que, em política externa, não há companheirismo, não há relação sindical, partidária ou ideológica. Em política externa, prevalecem apenas os interesses de cada país. Com toda frieza, com toda crueza, em política externa, prevalecem apenas os interesses de cada país, de cada nação, de cada Estado (VIRGÍLIO, 2006a).

A conclusão inevitável da adoção desta lógica seria que o Brasil precisava promover um endurecimento diante da Bolívia, como concluiu também o então presidente do Senado, Renan Calheiros. Em jogo, mais que os investimentos da Petrobras, estaria a liderança natural exercida pelo Brasil na América do Sul. De forma menos formal, o senador Virgílio afirmou que: “Se Lula não adotar linguagem dura com esses seus parceiros, o Brasil vai fazer papel de tolo no cenário da própria América do Sul” (VIRGÍLIO, 2006a). Em mais de uma ocasião, Virgílio afirmou que Lula era o primeiro presidente brasileiro a abrir mão desta liderança, que, como identificado por diversos autores citados no capítulo II, é uma concepção tradicional do papel brasileiro no cenário sul-americano.

Na concepção então defendida pela oposição, exercer essa liderança implicaria defender em primeiro lugar os interesses nacionais, representados nesse caso pelo capital brasileiro investido fora de suas fronteiras. Não faria sentido, segundo este pensamento, oferecer quaisquer concessões à Bolívia, o que sinalizaria fraqueza diante da audiência regional, abrindo espaço para gestos e reivindicações similares no futuro. Em 2008, o ex-embaixador Rubens Barbosa, presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Fiesp, viria a cunhar o termo “diplomacia da generosidade”. Barbosa referia-se ironicamente à postura do governo Lula em relação à Bolívia na disputa do gás, mas também ao Paraguai, que havia pleiteado uma revisão do preço pago pela energia da hidrelétrica de Itaipu. O subdesenvolvimento boliviano não seria motivo suficiente para abrir mão de uma defesa estrita dos investimentos brasileiros naquele país, já que os interesses do Brasil, este também subdesenvolvido e com população

pobre, deveriam ser privilegiados: “Não é hora de pensar na pobreza da Bolívia. É hora de pensar na pobreza do Brasil”, afirmou o senador Virgílio, acrescentando que o Brasil anistiara a dívida externa boliviana recentemente (VIRGÍLIO, 2006a).

Se para os políticos de oposição a crise do gás boliviano demonstrava que um dos vetores de degradação da liderança natural brasileira na América do Sul era certamente o próprio governo brasileiro, com sua diplomacia incompetente ideológica e orientada para um espetáculo “terceiro-mundista”, nas palavras de Demóstenes Torres, outro vetor seria a crescente influência venezuelana sobre a região. Senadores como Virgílio, Torres e Sérgio Guerra apontaram que a proximidade ideológica estaria impedindo Lula de perceber que Chávez, apoiado por Fidel Castro, estaria agindo contra a influência brasileira na América do Sul em busca de estabelecer o próprio projeto de poder regional (VIRGÍLIO, 2006a). Isto explicaria, por exemplo, porque a Venezuela se aproximou à Bolívia, oferecendo apoio técnico e financeiro da estatal venezuelana de petróleo PDVSA à YPFB para realizar a nacionalização. Cabe ressaltar, porém, que o discurso dos políticos de oposição foi contraditório ao caracterizar os líderes de Venezuela e Bolívia tanto como figuras maquiavélicas “antibrasileiras” (FUSER, 2011, p. 253-4) como “irresponsáveis e bufões” (VIRGÍLIO, 2006a), o que carece de coerência.

Considerando o conjunto aqui examinado das falas dos atores domésticos críticos à atuação do governo Lula diante da nacionalização de hidrocarbonetos promovida pela Bolívia, algumas observações merecem menção. Primeiramente, como apontado por Fuser, todos os atores domésticos que se posicionaram criticamente ao governo Lula no episódio viriam a apoiar o candidato adversário de Lula nas eleições presidenciais de 2006, Geraldo Alckmin. A perspectiva da eleição a poucos meses da crise ocorrida em maio provavelmente influenciou o comportamento de todos os atores envolvidos e, no caso de opositores, pode ter intensificado as críticas dirigidas ao governo Lula e sua política externa, sendo não apenas uma oportunidade de contestar o papel adotado pelo Brasil, mas de desgastar o adversário político com fins eleitorais. O episódio foi lembrado em debates entre Lula e Alckmin antes do segundo turno da eleição. A literatura de Role Theory menciona a manipulação de papéis para fins além da política externa em si (CANTIR; KAARBO, 2012), ainda que seja difícil distingui-la de uma contestação mais “orgânica”.

A hipótese de que a eleição influenciou a intensidade da contestação doméstica ao papel do Brasil no episódio é reforçada por outros pontos. Um deles é a já mencionada crítica ampla aos papéis desempenhados pelo Brasil sob Lula como um todo e outro é o conteúdo

antiesquerdista da fala de muitos das vozes críticas, em especial dos parlamentares opositores, revivendo “velhas paranoias da Guerra Fria” (FUSER, 2011, p. 256). Ainda outro diz respeito ao que Fuser definiu como “alto grau de desinformação” verificado nas falas contestadoras a respeito do episódio: mesmo dias após a edição do decreto boliviano, este foi sempre referido simplesmente como uma expropriação abusiva, e não analisado com a devida minúcia por políticos, membros da mídia e outros (FUSER, 2011, p. 254-5).

O último ponto pode ser também atribuído a um “brasil-centrismo” do pensamento de política externa dos atores envolvidos. Evidência disto é a ignorância dos atores contestadores com relação à perspectiva boliviana e a dimensão histórica da questão, reduzindo as disputas políticas a instabilidades comuns a um país subdesenvolvido. A revisão da política de hidrocarbonetos baseou-se em uma mudança na estratégia de desenvolvimento nacional que acompanhou a ascensão do partido MAS, expressão da vontade da maioria do eleitorado boliviano. Não faz sentido pensar que essas mudanças fossem deliberadamente direcionadas contra os investimentos brasileiros na Bolívia. A nova estratégia fomentaria, nas palavras de Fuser, um excelente desempenho econômico e social nos anos seguintes do governo Morales, algo impossível sem o aumento da renda advinda do gás devido ao decreto da nacionalização do 1º de maio de 2006. A perda de investimentos associada ao decreto não gerou o impacto negativo sugerido por opositores brasileiros (FUSER, 2011, p. 298).

Não parece ter existido, aliás, uma estratégia alternativa proposta pelos opositores que tenha avançado além de chamados por medidas duras contra a Bolívia. Durante a defesa firme dos interesses “de Estado” e da “liderança natural” brasileira, os atores opositores não chegaram a defini-los e justificá-los de forma mais elaborada. Concepções mal definidas destas questões aliadas a um apelo recorrente ao orgulho nacional ferido (FUSER, 2011, p. 256-7) também são condizentes com a hipótese da manipulação tática da contestação doméstica de papéis para fins políticos domésticos.

Vale notar, como apontou o mesmo autor, que o discurso opositorista tratou a presença das forças armadas bolivianas nas instalações da Petrobras naquele país como uma ocupação militar de uma “extensão física do território brasileiro, ignorando-se o verdadeiro sentido daquela mobilização: a intenção de sinalizar à sociedade boliviana [...] medidas firmes em defesa da soberania sobre os recursos naturais” (FUSER, 2011, p. 297).

Se num primeiro momento diferentes órgãos do governo brasileiro responderam de forma variada ao decreto boliviano de nacionalização de hidrocarbonetos, seu discurso tornou-

se mais alinhado nos dias subsequentes. As vozes do poder executivo rejeitaram o pedido dos oposicionistas por um endurecimento contra a Bolívia enquanto reafirmaram estar, com sua estratégia mais ponderada, zelando pelo interesse nacional brasileiro. Expressaram seu descontentamento com a forma do anúncio da nacionalização de modo “diplomático”, argumentando que ter firmeza na defesa do interesse nacional não significa adotar uma linguagem agressiva e correr o risco de alienar um país próximo.

É necessário ter em conta que, além de promover sua plataforma para a política regional, ao governo recaiu a responsabilidade de mediar as demandas dos atores domésticos brasileiros e dos interlocutores internacionais. A necessidade de uma posição coordenada nas duas frentes pode ajudar a explicar a cautela que foi adotada ao lidar com a crise, o que não seria compatível com uma reação enérgica esperada por setores da sociedade brasileira. Na frente doméstica, o governo preocupou-se em responder às críticas da oposição e dar conta de preocupações de atores de peso como a Fiesp e a CNI, lembrados por membros do executivo e parlamentares governistas.

Essa mediação ocorreu também dentro do poder executivo, entre a presidência, diferentes ministérios e, é claro, a Petrobras, cujos interesses estavam diretamente em jogo. As declarações do presidente da empresa mostram que esta lutaria pelos interesses de seus acionistas com todas as ferramentas a seu dispor. O governo garantiu em diferentes ocasiões que defenderia firmemente os interesses da empresa, embora o desfecho das negociações com a Bolívia mostre que foram em parte sacrificados pelo projeto mais amplo da preservação do projeto de aprofundamento da liderança brasileira na América do Sul. Os oposicionistas, detratores desse projeto, claramente rejeitaram essa ordem de prioridades e exploraram essa diferença para criticar o governo.

Um dos objetivos iniciais do discurso governista foi certamente a de buscar acalmar os ânimos exaltados pelo impacto inicial da do decreto do 1º de maio. Ao garantir que o abastecimento de gás estava assegurado e depois contrapor-se às declarações no sentido de que o Brasil fora alvo de ações hostis, o governo e seus aliados conseguiram em certa medida evitar que a questão fosse tratada como assunto de segurança nacional. Posteriormente ressaltaram que, ao estabelecer um prazo longo para negociações, o governo Morales teria criado a oportunidade para que uma solução que atendesse razoavelmente aos interesses de ambos os lados fosse alcançada. Em resposta às severas críticas de oposicionistas, o senador Romero Jucá destacou-se entre as vozes governistas no Senado, desenvolvendo argumentos antes colocados

por declarações da Presidência e do Ministério de Relações Exteriores:

Temos 180 dias para construir uma relação que respeite a autodeterminação da Bolívia, que dê à Bolívia o discurso político que ela quer ter e que é um direito dela. Não podemos ser imperialistas a ponto de querer que outro país da América Latina não tenha um posicionamento político que de repente desagrade as nossas questões (VIRGÍLIO, 2006).

Percebe-se nesta e em outras falas de parlamentares de situação um esforço para reconhecer a legitimidade da decisão boliviana por um maior controle de seus recursos naturais. Jucá e Heloisa Helena, assim como fizera a presidência, lembraram da nacionalização do petróleo realizada pelo Brasil nos anos 1950, o que normalizou o decreto boliviano e trouxe um grau de alteridade ao debate que pouco figurou no discurso da oposição. Um exemplo dessa visão pode ser encontrado na seguinte fala do senador Roberto Saturnino:

A avaliação do que é bom ou ruim para o interesse boliviano é mais dos bolivianos do que nossa, não obstante tenhamos o direito de ter opinião sobre o que é bom para a Bolívia. Mas quem tem a última palavra é o povo boliviano, que quis. A eleição do Sr. Evo Morales foi quase que um plebiscito a respeito da nacionalização do petróleo e do gás. Não há o que discutir. Há que se discutir as condições (VIRGÍLIO, 2006).

Esta linha de argumentação tem vínculos com princípios e tradições da política externa brasileira que foram lembrados por parlamentares como Ideli Salvatti: a resolução pacífica de conflitos, o respeito à soberania e a autodeterminação dos povos. Sob a obrigação desses princípios consagrados na constituição de 1988, não haveria espaço para atitudes conflituosas como as sugeridas pelo clima de indignação presente nos primeiros dias de maio de 2006.

Alguns parlamentares de esquerda, como Heloisa Helena e Sibá Machado, registraram a justiça de que bolivianos se insurgissem contra uma presença brasileira tida como imperialista. O interesse público deveria prevalecer sobre contratos caso estes fossem lesivos, algo previsto pela legislação brasileira (VIRGÍLIO, 2006). Essas falas são um sinal de êxito do recurso discursivo usado por atores bolivianos de pressionar o Brasil acusando-o de imperialista, que, como visto, sensibilizou atores governistas no Brasil. Segundo Heloisa Helena e demais governistas, seria perfeitamente possível para o governo defender o interesse público brasileiro evitando desempenhar um papel tal como os EUA fazem no hemisfério ocidental ao defender seus interesses empresariais. Para o senador Machado, seria melhor introduzir um “novo processo de diálogo, para que as nações mais pobres possam ser mais bem

ouvidas e ter contratos cada vez mais salutareos para as suas economias, como é o caso que estamos vendo aqui na América do Sul” (VIRGÍLIO, 2006).

Conforme mencionado, um processo de integração regional fortalecido na América do Sul e relações mutuamente benéficas entre seus países eram uma prioridade na política externa do governo Lula. Para esse fim, era essencial evitar que a audiência regional recebesse com desconfiança os atores brasileiros presentes em seus territórios e movimentações brasileiras no sentido de fortalecer a integração. Dada a assimetria de poder em favor do Brasil, havia sensibilidade quanto a um uso agressivo, “imperial” de seus recursos em favor de objetivos não necessariamente compartilhados. O governo brasileiro estava ciente desse risco e viu com preocupação que a nacionalização de hidrocarbonetos na Bolívia recebera o apoio dos líderes da Venezuela e Argentina. Por esses motivos, segundo Fuser, “a realidade regional [...] representou um forte elemento de moderação do comportamento brasileiro, em contraposição às pressões da mídia e de setores políticos oposicionistas domésticos que cobravam dureza e retaliações contra a Bolívia” (FUSER, 2011, p. 247).

Diante dessas considerações, o governo Lula optaria por uma delicada mediação dos interesses contraditórios e, para preservar seu projeto para a região, abdicaria de um papel de liderança intransigente proposto pelos oposicionistas, papel este que não combinaria com perdas importantes como as previstas para a Petrobras na Bolívia. O senador Saturnino colocou o que seria a questão fundamental para essa análise das posições e falas governistas:

Acredito que vamos também resolver [a crise] com a Bolívia, ainda que haja algum prejuízo para a Petrobras, o que teremos que acatar. Na relação entre dois países fraternos, existe o respeito à soberania. É do nosso total interesse esse projeto da comunidade de países americanos, sul-americanos especialmente, que o Presidente Lula está desenvolvendo (VIRGÍLIO, 2006).

Aprofundando-se na visão de uma relação amigável e mesmo fraternal que estava sendo construída entre Brasil e Bolívia, era do interesse brasileiro que esta relação fosse equilibrada e benéfica para o país vizinho. Essa perspectiva precedeu o governo Lula, conforme apontou o senador Jucá ao lembrar que “a decisão estratégica de comprar gás da Bolívia, de fazer o gasoduto, de pagar o preço que se pagou e de fazer com que a Petrobras investisse 1,5 bilhão de dólares na Bolívia foi tomada em 1996” (VIRGÍLIO, 2006). Para Jucá, que votara a favor do gasoduto, tratava-se de uma iniciativa importante para a integração latino-americana, além

do fornecimento de energia.

O projeto de integração política e econômica da região exigia que as relações aprofundadas promovessem o desenvolvimento e a estabilidade de seus membros, como lembrou Celso Amorim em entrevista ao canal Globonews (AMORIM, 2006). Na mesma ocasião, o ministro diria que a questão da Bolívia era entendida como um atrito natural relativo à interdependência que deveria ser solucionado de maneira diplomática, com foco na substância e não nos ruídos vindos de ambos os lados. Uma ruptura na relação energética estabelecida entre os dois países geraria prejuízos significativos a ambos e ecoaria pela região: em jogo estava a segurança energética brasileira, mas dada a importância da exportação de gás para a economia boliviana, também estava em questão a estabilidade política e social daquele país. O campo governista acreditava que a necessidade mútua de manter o fornecimento do gás induziria os dois lados a encontrar uma solução justa a ambos. Isso posto, cabe apontar que, assim como para o governo Morales e a oposição brasileira, também para o governo brasileiro considerações eleitorais foram identificadas como motivo para o endurecimento de sua postura com os interlocutores, no caso o governo boliviano.

Nos termos da Role Theory, o dilema enfrentado pelos *policymakers* brasileiros ante a nacionalização dos hidrocarbonetos pela Bolívia em 2006 configurou-se da seguinte forma: uma reação dura ou mesmo agressiva poderia ganhar a aprovação de setores importantes da sociedade brasileira enquanto indicaria à audiência regional na América do Sul a qualificação da liderança brasileira como “imperial” e “natural”, baseada principalmente na assimetria de poder com relação aos países vizinhos. Isso prejudicaria fortemente o projeto encabeçado por Lula e Amorim de fundamentar a liderança brasileira numa aprovação mais ou menos consensual dos países sul-americanos com a qual pudesse se lançar como líder regional respeitado pelos países em desenvolvimento a projetos mais ambiciosos na esfera global.

A mesma questão, agora nos termos de Milani, Pinheiro e Lima, estaria entre transformar a assimetria de poder em favor do Brasil em algo como uma dominação regional, mantendo um nível raso de integração com os vizinhos sul-americanos, e a opção de apostar na integração regional, construindo uma plataforma com que pudesse avançar em seu processo de graduação de *status*. Os autores indicaram que a visão belicosa do campo oposicionista teria similaridade com a lógica do uso da força por EUA e potências europeias para cobrar dívidas de países da América Latina no fim do século XIX (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p.

560).

A decisão do governo brasileiro de uma abordagem mais conciliatória que assumisse custos que podem ser vistos como associados à liderança de uma região cada vez mais integrada significa que foi assumido o papel de *regional paymaster* (GUIMARÃES; MAITINO, 2017). Essa abordagem preservou o projeto de integração e liderança regional que estava sendo promovido e não é surpreendente que a audiência regional recebeu positivamente esta decisão, validando-a. Como apontou Wehner, as potências secundárias da América do Sul reconhecem a liderança regional brasileira, ainda que não de forma incondicional, e possuem expectativas que essa liderança inclua papéis auxiliares tais como mediador, administrador de crises e coordenador (WEHNER, 2015, p. 451).

A decisão de fomentar vínculos mais solidários com o Sul global e minimizar as assimetrias de poder entre países teria de se aplicar também a seu entorno imediato. O fortalecimento desses laços e o esperado desenvolvimento econômico resultante tornariam a região mais estável, propícia para servir como plataforma para elevar seu *status* no sistema internacional (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p. 599). Apesar do reconhecimento da liderança regional brasileira, essa pretensão não chegou a ser aprovada pelos demais países da região, como exemplificado por sua falta de apoio a obtenção de um assento permanente no CSNU para o Brasil (WEHNER, 2015, p. 452-453).

A decisão do governo também desapontou a interesses no plano doméstico pelos custos econômicos mais imediatos envolvidos, mas também pela falta de uma resposta que atendesse a certo orgulho nacional ferido ao punir um país menor que ousara agir contra os interesses de atores brasileiros. A aposta no fortalecimento projeto de integração regional não pareceu fazer sentido para os grupos alinhados com os opositores, o que levou às acusações de falta de pragmatismo pelo governo Lula.

Segundo Guimarães e Maitino, a nacionalização de hidrocarbonetos pela Bolívia em 2006 encontrou uma elite nacional brasileira já dividida quanto aos papéis a serem assumidos pelo Brasil no plano regional e global (GUIMARÃES; MAITINO, 2017, p. 9-10). No que se refere à posição do Brasil na América do Sul destacaram-se duas abordagens principais que reagiram de forma distinta ao desafio imposto pelo decreto boliviano. De um lado, estavam os mais identificados com a posição do governo Lula, que retomara neste grupo havia convicção da importância de liderar uma América do Sul mais coesa que servisse de plataforma para

fortalecer a posição brasileira no contexto global. De outro lado, encontravam-se aqueles que receberam com ceticismo a posição do governo, enxergando mais riscos e custos que oportunidades na empreitada de assumir uma liderança ativa e maiores responsabilidades no subcontinente.

Na ausência de estudos mais detalhados de opinião pública, é plausível concluir que, dada a reeleição de Lula para um segundo mandato ao final de 2006, a atuação do governo na crise não despertou rejeição suficiente para prejudicar seu desempenho eleitoral, sendo, portanto, implicitamente aprovada ou, ao menos, não rejeitada pelo eleitorado (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p. 560). Não é possível afirmar, entretanto, se houve consenso ou abstenção do público na disputa, apesar da alta saliência da disputa que adquiriu.

Qualquer que seja o papel da opinião pública nesse episódio, é possível afirmar que a disputa de papéis adquiriu um perfil horizontal, entre diferentes grupos da elite, segundo o proposto por Cantir e Kaarbo (2012). Os grupos apresentaram concepções diferentes sobre o papel do Brasil no sistema regional, mas a discordância se estendia ao papel desempenhado pelo Brasil no sistema internacional, com disputas generalizadas à política externa brasileira. Como em outros casos de *domestic role contestation*, a divisão ocorreu em linhas partidárias (BRUMMER; THIES, 2015): os dois grupos da elite envolvidos identificaram-se com os dois principais polos da política nacional, um governista e outro oposicionista, sendo que o último teve sua visão privilegiada pelos principais veículos de mídia. Ambas as posições encontram precedentes na história e nas tradições da política externa brasileira, mas é interessante notar uma variação da expectativa, encontrada em Cantir e Kaarbo (2016), de que a constituição atuaria como freio para a atuação na política externa. Nesse caso, ela foi invocada mais frequentemente pelo campo governista para embasar sua proposta de papel ao argumentar que proposições agressivas seriam incompatíveis com os preceitos constitucionais.

Diferentemente do previsto no modelo de Guimarães e Maitino, não foram setores da oposição doméstica que tiveram sucesso ao promover sua concepção sobre o papel do Brasil na América do Sul, mas setores dentro do próprio governo, que foi estimulado a aprofundar seu compromisso com a liderança regional ao oferecer a provisão de bens públicos regionais. Os setores oposicionistas, a despeito de seu peso político doméstico, não encontraram aliados de relevo em atores dentro dos países vizinhos que os ajudassem a alcançar seus objetivos naquele contexto. Ao menos naquele momento, a falta de coesão entre as elites, condição identificada

como necessária para a graduação, não foi suficiente para impedir que o processo de graduação prosseguisse. O governo contava com a capacidade material, a vontade política e o reconhecimento dos interlocutores regionais para apoiar seu projeto de integração (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p. 600-601). Identifica-se aqui a dominância do executivo em política externa, mencionada por Cantir e Kaarbo (2016), dado que o governo pôde superar a contestação doméstica e confirmar o papel de sua preferência para a atuação regional brasileira. Contudo, nos três governos subsequentes, tanto o de Dilma como os encabeçados por seus opositores, o papel de *regional paymaster* não seria sustentado, sendo substituído por versões de liderança regional mais discreta.

3.2 Negociações trilaterais Brasil-Turquia-Irã em 2010

No dia 17 de maio de 2010, foi assinada em Teerã uma declaração conjunta dos chanceleres de Irã, Turquia e Brasil na presença dos presidentes iraniano, Mahmud Ahmadinejad, e brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, e do primeiro-ministro turco, Recep Tayyip Erdogan (IRÃ, TURQUIA e BRASIL, 2010). Os três países construíram uma proposta de acordo que, se aprovado pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e demais partes interessadas, poderia superar as tensões em torno do programa iraniano de enriquecimento de urânio (FRANCE PRESSE, 2010). Até então haviam falhado as tentativas de um acordo que contemplasse as reivindicações do Irã do direito de enriquecer urânio para fins pacíficos que também atendesse às preocupações quanto à proliferação nuclear por parte dos EUA e demais membros do Conselho de Segurança da ONU. Por recusar-se a abrir mão do programa nuclear trazido a público pela AIEA em 2002, o Irã fora alvo de três rodadas de sanções impostas pelo Conselho de Segurança entre 2006 e 2008.

Nesse contexto, a declaração de Teerã foi celebrada por renovar esperanças de uma resolução pacífica da questão diante da falta de avanço nas negociações iniciadas em 2009 entre Irã, AIEA e o grupo P5+1 (EUA, Rússia, China, França e Grã-Bretanha e Alemanha). O acordo desenhado por Brasil, Irã e Turquia previa o envio de 1.200 kg de urânio levemente enriquecido pelo Irã em troca de 120 kg de urânio enriquecido a 20% para ser usado no reator de pesquisa de Teerã, a ser custodiado pela Turquia. Esta teria a custódia do urânio e garantiria o cumprimento do acordo, enquanto a contribuição brasileira se resumiria às negociações (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018, p. 530-31). A troca dos lotes de urânio poderia ocorrer com

até um ano de diferença. Turquia e Brasil levaram o Irã a ceder em três pontos colocados pelo P5+1 em 2009: a quantidade de urânio a ser trocada, o local da troca e a simultaneidade da transação. Segundo Amorim, os negociadores iranianos começaram as conversas exigindo que a quantidade a ser trocada fosse limitada a 1.000 kg, que a troca fosse realizada em território iraniano e que seria necessariamente simultânea (AMORIM, 2010, p. 222). Desde então, o governo do Irã começou a enriquecer urânio a 20% novamente, em uma operação muito criticada pelas grandes potências ocidentais.

A obtenção do acordo foi atribuída por Amorim a quatro principais pontos: as boas relações entre os três países; o fato de que também são potências não nucleares, compartilhando interesses no contexto do regime de não proliferação nuclear; a não contestação do caráter pacífico do programa nuclear iraniano; e o reconhecimento de seu direito a um programa nuclear pacífico desde que pudesse ser inspecionado pela AIEA (AMORIM, 2010, p. 222). Apesar de ter sido feita com base nas exigências colocadas pelo grupo P5+1, a iniciativa marcada pela declaração de Teerã foi rejeitada por esses países em favor de uma estratégia coercitiva. No mesmo dia em que o P5+1 respondeu oficialmente à declaração de Teerã, o Conselho de Segurança da ONU aprovou mais sanções contra o Irã. A decisão negativa e as críticas à iniciativa surpreenderam os mediadores do acordo, que acreditavam contar com a anuência dos EUA para tentar construir um acordo com o Irã nos termos do P5+1.

Além da defesa dos princípios constitucionais que guiam a PEB e do direito de uso pacífico da energia nuclear, Guimarães e Almeida avaliam que as motivações por trás da decisão dos *policymakers* brasileiros de participar das negociações em torno do programa nuclear iraniano estão relacionadas à intenção de obter reconhecimento do Brasil como ator global (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018, p. 528-529). A participação em discussões sobre temas de segurança de importância global normalmente é reservada às maiores potências, a exemplo do P5+1, China e Rússia. Como visto no capítulo 2, é uma ambição histórica da PEB ter um lugar à mesa das grandes potências; sob Lula, o Brasil buscou capitalizar sobre a liderança desfrutada pelo país em sua região e em fóruns multilaterais como líder do Sul global para alcançá-la. Como líderes entre os países do Sul global, Brasil e Turquia teriam mais credibilidade para dialogar com o Irã numa base de respeito e compreensão ausente na interlocução deste com o grupo P5+1. O discurso de irmandade entre países do Sul pode ser encontrado nas declarações oficiais feitas durante a visita do presidente iraniano Ahmadinejad a Brasília em 2009 (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018, p. 529; MRE, 2009).

Para Guimarães e Almeida, não há dúvida de que Brasil e Turquia foram encorajados pelos EUA a contribuir para as negociações (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018, p. 531). Houve claros chamados à Turquia para ajudar a mediar um acordo, incluindo uma declaração televisionada da então secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton, em março de 2009. No caso do Brasil, a embaixadora do país nas Nações Unidas, Maria Luiza Ribeiro Viotti revelou uma carta do presidente Obama encorajando o governo brasileiro a contribuir para negociações com o Irã, enviada cerca de três semanas antes da declaração de Teerã. Outras indicações menos diretas de Obama podem ter estimulado o Brasil a agir, embora os autores considerem a possibilidade de que tenham sido mal interpretadas pelo governo brasileiro. Segundo fontes dentro do Itamaraty, Clinton também teria alertado o Brasil sobre a possibilidade de que o Irã jamais tivesse a intenção de abrir mão de produzir urânio altamente enriquecido (NOTARI, 2017).

A decisão dos EUA de rejeitar as negociações pode ter sido tomada antes da declaração de Teerã, possivelmente menos pela disposição do presidente Obama e mais pela preferência por uma abordagem mais dura por parte de membros de seu governo, especialmente Clinton, e a maioria do Congresso dos EUA, incluindo membros do partido democrata. Mesmo se o governo Obama optasse por pagar o preço político da disputa no plano doméstico, especula-se que o Congresso poderia ter aprovado sanções unilaterais contra o Irã à revelia da presidência e de seu eventual endosso às negociações (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018, p. 531). Segundo Notari, os EUA jamais puseram fé na iniciativa de Brasil e Turquia e decidiram trabalhar para obter apoio para impor sanções ao Irã, sendo que conseguiram o apoio de China e Rússia um dia antes da chegada de Lula a Teerã. Haveria uma desconfiança generalizada com relação ao Irã e à possibilidade de que este estaria usando as negociações com Brasil e Turquia para ganhar tempo antes das sanções, avançando em seu programa nuclear nesse ínterim. O ceticismo com relação às negociações na capital iraniana foi cimentado entre os principais nomes do Departamento de Estado dos EUA pela percepção de que o acordo não produziria avanços (NOTARI, 2017, p. 273). Mais preocupante seria a possibilidade de que a quantidade de urânio altamente enriquecido pelo Irã, que teria aumentado significativamente desde as negociações com o P5+1, já seria suficiente para produzir um artefato nuclear mesmo se o país concordasse em ceder as quantidades discutidas em 2009 e mantidas no acordo com Brasil e Turquia (GASPAR, 2010).

Além da resistência dentro do governo dos EUA e do raro consenso entre os membros

permanentes do Conselho de Segurança da ONU que os EUA optaram por não desperdiçar, Amorim aponta que as potências tradicionais resistiram a ceder seu papel tradicional de árbitros em questões de segurança global para Brasil e Turquia, opinião compartilhada pelo chanceler turco à época das negociações, Ahmet Davutoglu. Ambos os ex-ministros insistem, mesmo anos após a Declaração de Teerã, que o ceticismo dos EUA fora desmedido, e que a disposição do governo iraniano em negociar era verdadeira, tendo sido necessário vencer significativa resistência no plano doméstico iraniano (AMORIM, 2010, p. 224; GASPAR, 2010).

A iniciativa de Brasil e Turquia foi criticada como inadequada e ingênua: a secretária de Estado Clinton declarou publicamente que haviam sido enganados pelo Irã como parte de uma estratégia para ganhar tempo e aliviar a pressão internacional à qual o país estava submetido. Ademais, a tentativa de destravar as negociações teria sido levada adiante por países sem influência e poder necessários para legitimar sua participação em negociações internacionais de alto nível em temas de segurança (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018, p. 532). Novas sanções contra o Irã foram aprovadas pelo Conselho de Segurança em 9 de junho de 2010 através da resolução 1.929, com o apoio de todos os seus membros, com a exceção de Brasil e Turquia. A resolução exigiu do Irã o monitoramento de suas atividades nucleares pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); a suspensão de suas atividades de mísseis balísticos e a assinatura do tratado amplo de proibição de testes nucleares. Também estabeleceu, além das sanções econômicas, um embargo da venda de armas ao Irã (NOTARI, 2017, p. 273).

Um acordo entre Irã e P5+1 seria alcançado apenas em julho de 2015, incluindo a limitação do programa nuclear iraniano em troca da retirada das sanções e a normalização das relações entre o Irã e as potências ocidentais. Já sob a presidência de Donald Trump, em agosto de 2018, os EUA se retiraram do acordo e retomaram a estratégia de pressionar o Irã através de sanções econômicas, dessa vez unilaterais. Os demais membros do P5+1 mantiveram-se no acordo e rejeitaram aderir à renovada estratégia de pressão adotada pela administração Trump.

Pioneirismo emergente ou megalomania?

O governo brasileiro foi fortemente criticado por seus opositores domésticos pela proximidade com o Irã, governado por um regime autoritário. Também foi recriminado por superestimar sua influência, seu poder e capacidades (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018, p.

528). O presidente Lula e o ministro Amorim foram acusados, entre outras coisas, de atitudes “megalomaniacas”, “antiamericanas” e “antissionistas” (VIDAL, 2013, p. 41). Setores de oposição ao governo Lula receberam a tentativa de mediação da questão nuclear iraniana como mais um fracasso dentro um conjunto de ações de política externa que já rejeitavam como ideológica demais. A proximidade das eleições de 2010 deve ser notada como possível fator de exacerbação da intensidade, generalização e simplismo das críticas à política externa de então (VIDAL, 2013, p. 54-55).

O ex-embaixador Marcos Azambuja foi uma voz eloquente contrária ao envolvimento do Brasil na tentativa infrutífera de mediação. Em sua perspectiva, o Brasil não teria desde o início a capacidade de influenciar os participantes e contribuir para a solução da questão e tampouco poderia extrair benefícios da iniciativa para sua própria agenda (ZALIS, 2012, p. 19). Ademais, para Azambuja, ao decidir participar das negociações, o Brasil estaria se afastando da tradição de manter distância dos conflitos excessivamente complexos do Oriente Médio (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018, p. 528). Ecoou a impressão de que o Brasil estaria agindo além de suas capacidades ao comentar que Lula estaria tentando “usar receita caseira para doença complicada” (JORNAL GRANDE BAHIA, 2010). Outro ponto preocupante para Azambuja seria a possibilidade de que a aproximação com o Irã trouxesse suspeição para ao programa nuclear brasileiro e suas intenções pacíficas, sendo que a imagem positiva de transparência da pesquisa nuclear brasileira teria sido construída com dificuldade, possivelmente referindo-se ao período após a ditadura militar, em que o Brasil aderiu ao TNP. (JORNAL GRANDE BAHIA, 2010).

Azambuja alinhou-se aos opositores do governo Lula ao afirmar que o comportamento diplomático do Brasil teria motivações eleitorais, para agradar “agradar determinada parcela de eleitores com certo sentimento antiamericanista”. Ao fazê-lo, retomou a crítica da ideologização da política externa sob o PT e saudou o tempo em que esta fora, em sua visão, uma expressão suprapartidária dos interesses nacionais (JORNAL GRANDE BAHIA, 2010). O também diplomata Paulo Roberto de Almeida, num balanço da diplomacia de Lula publicado em 2011, afirmou que a participação na questão nuclear iraniana é um exemplo da captura da política externa por uma ideologia terceiro-mundista e anti-imperialista anacrônica e interesses de partido incompatíveis com os de uma potência emergente (ZALIS, 2012, p. 20).

Em trabalho sobre a cobertura midiática da declaração de Teerã, Pieter Zalis avalia que a acusação de “postura ideológica” do governo brasileiro foi reforçada pelos principais jornais

brasileiros: Folha de S. Paulo, Estado de S. Paulo e O Globo. Os veículos de mídia teriam, contudo, conseguido capturar uma diversidade de visões a respeito da validade da iniciativa e do lugar do Brasil emergente num cenário global em transformação. Divulgaram-se vozes favoráveis a uma política ousada e independente e críticas à postura refratária às negociações multilaterais exibida pelos EUA. Nesse sentido, destaca-se a obtenção e publicação da carta de Obama a Lula incentivando-o a ajudar a mediar um acordo com o Irã, evidenciando as contradições da postura estadunidense. Com essa atuação, esses grandes veículos evitaram meramente repetir a acusação de falta de pragmatismo da PEB de Lula, contextualizando a iniciativa com objetivos maiores como a agenda de reforma do Conselho de Segurança da ONU e comentando a possibilidade de oportunidades comerciais abertas pelo diálogo com o Irã. Para Zalis, o principal erro da cobertura midiática foi, com raras exceções, o de enxergar o Irã através de uma lente orientalista, desprezando-o pelo autoritarismo de seu governo e violações direitos humanos e preocupando-se muito pouco com a perspectiva dos iranianos e nuances de seu contexto doméstico (ZALIS, 2012, p. 59).

Nas casas legislativas, os pronunciamentos sobre a viagem de Lula ao Irã feitos à época indicam que as opiniões favoráveis e contrárias acerca do papel brasileiro no episódio corresponderam ao alinhamento dos parlamentares com o governo e oposição de modo geral. Em suas falas, os parlamentares ecoaram e desenvolveram argumentos também feitos por autoridades brasileiras e estrangeiras, assim como formadores de opinião na mídia, fazendo poucas concessões aos pontos colocados por opositores.

Os pronunciamentos contrários à empreitada em Teerã retomaram aspectos antes rejeitados da política externa do governo Lula como um todo, especialmente a crítica a sua suposta ideologização, tratada nesta perspectiva como a raiz de todos os seus problemas. Os senadores de oposição Álvaro Dias, Arthur Virgílio e Eduardo Azeredo, este presidente da comissão de relações exteriores do Senado, equipararam as relações de Lula com o Irã de Ahmadinejad com as desenvolvidas com a Venezuela de Chávez, a Cuba de Castro e a Bolívia de Morales. A aproximação com países acusados de serem antidemocráticos e violadores dos direitos humanos teria um custo reputacional importante, arriscando colocar o Brasil em “isolamento internacional” e nenhum sentido objetivo além da ideologia “terceiro-mundista e antiamericanista” (VIRGÍLIO, 2010). Em meio aos questionamentos sobre a ideologia por das opções da diplomacia brasileira, a proposta de criação de um Conselho Nacional de Política Externa com participação de sindicatos, ONGs e movimentos foi descartada como preocupante

e esdrúxula (DIAS, 2010).

A ausência de críticas a questões de direitos humanos no Irã foi posta por esses senadores no contexto maior do “silêncio quanto a atrocidades cometidas em Cuba, Irã, Sudão e Coreia do Norte, entre outros países”, algo muito grave devido ao compromisso constitucional com a prevalência desses direitos (DIAS, 2010). As contestadas eleições presidenciais de 2009 no Irã e a repressão aos manifestantes no país estavam frescas na memória internacional sobre o governo de Ahmadinejad e foram lembradas pelos parlamentares, assim como a fala do presidente Lula referindo-se aos protestos contra supostas fraudes eleitorais como “choro de perdedores”. Mesmo o senador governista Eduardo Suplicy, ao celebrar a viagem de Lula a Teerã e o acordo lá alcançado, pediu que Lula desse atenção ao tema e aos apelos às reivindicações de maior respeito aos direitos humanos e à liberdade de expressão, citando casos específicos de perseguições a dissidentes iranianos (SUPPLY, 2010).

Sobre o programa nuclear iraniano, congressistas como Azeredo alinharam-se aos países que desconfiavam de suas intenções pacíficas, lembrando de declarações inflamadas de Ahmadinejad contra Israel e da tentativa de ocultar sítios de enriquecimento de urânio dos inspetores da AIEA em contravenção ao protocolo adicional do TNP, assinado por Teerã. Por esses motivos, Azeredo, assim como o ex-embaixador Rubens Barbosa, ponderou que o apoio ao programa nuclear do Irã traria riscos à reputação pacífica do programa nuclear brasileiro construída pela adesão ao TNP, a ratificação do Tratado de Tlatelolco, e a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. Assim, ironicamente, a busca por protagonismo no cenário internacional representada pelo envolvimento com as negociações com o Irã poderia prejudicar o objetivo de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Por sua vez, parlamentares governistas usaram seus pronunciamentos para exaltar a aproximação com o Irã promovida pelo Brasil, a ousada tentativa de mediação do acordo nuclear e a altivez exibida pela diplomacia encabeçada por Lula e Celso Amorim. Durante o período iniciado em 2003, lembraram, o Brasil tornou-se um *player* internacional respeitado cuja opinião em grandes temas como os de segurança internacional pode ser emitida e deve ser respeitada, ainda que a contragosto de potências tradicionais e de detratores no plano doméstico (MOURÃO, 2010; ARRUDA, 2010; SIMON, 2010). Ao ocupar merecidamente um lugar de maior destaque, o Brasil teria aberto caminhos de debate e negociação e promovido a paz internacional. O senador cearense pelo PT Inácio Arruda vinculou esse objetivo ao projeto mais

amplo de seu partido ao dizer que “a paz interessa ao progresso, ajuda o desenvolvimento do Brasil, da América Latina e do mundo; garante dias melhores para o conjunto da população e não apenas para meia dúzia de cidadãos” (ARRUDA, 2010). Em mais de um pronunciamento, Suplicy também apontou para o que considera ser uma vocação do Brasil para contribuir para a resolução de conflitos, tendo em vista a diversidade de origens de sua população:

Se em nossa universidade, na indústria, no comércio, nas atividades as mais diversas, as comunidades de todos esses mil povos se dão bem, não é à toa que o Brasil tenha as condições, e o Presidente Lula soube captar esta vocação brasileira para transmiti-la aos povos do Oriente Médio (SUPLICY, 2010).

O alerta dos EUA e outros de que o Irã estaria usando as negociações para ganhar tempo e que os líderes brasileiros e turcos estariam sendo ingênuos foram rejeitados e tidos como desrespeitosos ou meras tentativas de impedir a viagem de Lula (MOURÃO, 2010). Cristovam Buarque sugeriu, como Amorim, que os países do P5+1 rejeitaram a iniciativa, apenas por não terem sido os protagonistas dela e que buscaram justificar essa posição supervalorizando sua suspeição das intenções iranianas. Diferentes parlamentares criticaram seus opositores no Congresso e a cobertura dos grandes veículos de mídia brasileiros, dizendo que a declaração de Teerã mostrou que o ceticismo por eles reforçado foi descabido. Antes da viagem de Lula a Teerã, o deputado Nilson Mourão (PT-AC) lembrou também que, na oportunidade, seriam celebrados diversos acordos de cooperação em áreas como telecomunicações, energia, construção naval, e mineração, fortalecendo vínculos comerciais entre Brasil e Irã.

A importância de estabelecer diálogos e do respeito ao direito iraniano de enriquecer urânio para fins pacíficos, centrais para a justificativa do governo Lula, foram reiterados por seus aliados no Congresso. Eduardo Suplicy, também membro da comissão de relações exteriores do Senado à época, afirmou que a ação do Brasil foi uma contribuição significativa para a paz no Oriente Médio. Para o senador, Lula e Amorim “marcaram um gol na histórica trajetória do Brasil em suas relações exteriores e, em especial, nesse caso” (SUPLICY, 2010). Assim como Arruda e outros governistas, Suplicy reforçou a importância de evitar que o impasse das potências ocidentais com o Irã resultasse numa guerra por meio de um roteiro similar ao da invasão do Iraque, em 2003, feita sob a justificativa de impedir o uso de armas de destruição em massa. O senador Pedro Simon lembrou inclusive da destituição do embaixador

brasileiro Bustani da Organização para a Proibição de Armas Químicas, que tentou evitar a guerra ao negociar a inspeção de instalações militares iraquianas (SIMON, 2010).

As graves falhas do regime de segurança internacional estabelecido após o fim da Segunda Guerra Mundial foram apontadas como mais uma justificativa para que as potências nucleares por ele responsáveis abrissem espaço para que potências emergentes, especialmente as que abriram mão de armas nucleares, como Brasil e Turquia tentassem abordagens diferentes (BUARQUE, 2010). O senador Cristovam Buarque foi além, sugerindo que Lula liderasse um movimento mundial pela não proliferação das armas, dada a falta de avanço do regime de não proliferação. A iniciativa poderia abarcar a eliminação de armas já existentes, trabalhando para solucionar a natureza assimétrica e hipócrita do regime (BUARQUE, 2010).

Em audiência pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, o chanceler Celso Amorim defendeu as ações da diplomacia brasileira, estabelecendo um embate entre visões diferentes sobre o papel que o Brasil desempenhou no episódio. Amorim argumentou que a tentativa de mediação em parceria com a Turquia honrou os princípios da política externa brasileira de respeito à soberania e não ingerência em assuntos domésticos de outros Estados e de buscar a solução pacífica de controvérsias. A Declaração de Teerã teve como ponto central a defesa do direito de uso de energia nuclear para fins pacíficos estabelecido pelo Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), do qual Brasil e Irã são signatários. Por ter tentado manter o programa nuclear em segredo, o chanceler defendeu que o Irã deveria trabalhar para que a comunidade internacional pudesse confiar que o programa teria de fato fins exclusivamente pacíficos (MACEDO, 2014, p. 16). Entretanto, como não havia evidência de que o programa nuclear iraniano teria fins militares, as sanções que haviam sido estabelecidas estariam violando este direito também prezado pelo Brasil com relação ao próprio programa nuclear.

Embora não tenha tido sucesso, Amorim argumentou que a Declaração de Teerã colocou em evidência o potencial da diplomacia como instrumento para solucionar o conflito. O objetivo seria destravar as negociações e abrir espaço para uma solução diplomática, e não haveria a pretensão de uma solução definitiva para a questão (AMORIM, 2010, p. 223). O ministro opinou que os EUA subestimaram a capacidade de Brasil e Turquia de convencer o Irã a considerar um acordo nas bases do que havia sido proposto pelo P5+1 e por isso minimizaram o potencial avanço nas negociações oferecido pela declaração de Teerã em favor de uma retomada da estratégia coercitiva de sanções previamente decidida. A visão de que a

iniciativa foi uma oportunidade perdida encontra respaldo entre oficiais da AIEA e ex-membros do departamento de Estado dos EUA (AMORIM, 2010, p. 224; GUIMARÃES; ALMEIDA, 2018, p. 528).

No que diz respeito ao Brasil, a iniciativa por trás da declaração de Teerã foi analisada sob a lente da Role Theory por Maria Helena de Aguiar Notari no artigo “Os papéis projetados pela política externa brasileira para o Oriente Médio durante os governos Lula”, como mencionado no capítulo 1. A redefinição da agenda de política externa brasileira sob Lula, com a retomada do paradigma universalista e especialmente o fortalecimento de relações sul-sul, resultou no estabelecimento sem precedentes de vínculos com o Oriente Médio. Notari menciona a busca de apoio para a reforma do CSNU e a expansão de laços comerciais como objetivos da política externa de Lula para a região (NOTARI, 2017, p. 259). Para a autora, a concepção desses papéis encontra raízes tanto nas tradições pacifista e universalista da política externa brasileira como nas posições históricas do Partido dos Trabalhadores e esteve vinculada aos objetivos de elevar o *status* do Brasil e promover reformas da governança global, especialmente a do CSNU (NOTARI, 2017, p. 275). Dos cinco papéis desempenhados pelo Brasil com relação ao Oriente Médio identificados por Notari (ponte entre os povos, países e regiões; defensor da paz e dos direitos humanos; agente promotor de assistência humanitária internacional; criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo*; e mediador de conflitos), nem todos estão relacionados diretamente ao episódio da declaração de Teerã.

O primeiro destes, o papel de “ponte entre povos, países e regiões”, seria uma espécie de “pré-papel” vagamente definido, porém presente na maioria dos discursos de autoridades brasileiras, a respeito do Oriente Médio, como o do senador Suplicy citado anteriormente. É também um papel que remonta aos primórdios da literatura de Role Theory aplicada à política externa, estando presente nas análises de Holsti (1970). Teria sido utilizado estrategicamente, segundo Notari, para criar empatia com os interlocutores na região, a exemplo da menção à população brasileira descendente de árabes e judeus para legitimar a contribuição para tentativas de resolução do conflito árabe-israelense⁹. Segundo esse raciocínio, ao alcançar tal

⁹ A autora cita quatro argumentos que teriam embasado o papel auto atribuído pelo Brasil como ponte entre os povos do Ocidente e do Oriente Médio: “A influência árabe sobre a Península Ibérica; o histórico de imigração árabe e judaica para o Brasil; o expressivo número de descendentes de árabes e israelenses na população brasileira; e a intensa contribuição valorativa de herança árabe para a formação da identidade brasileira” (NOTARI, 2017, p.

legitimidade, o Brasil poderia usá-la para operar também como ponte mais ampla entre Ocidente e Oriente (NOTARI, 2017, p. 264).

Outro papel projetado pelo Brasil durante o governo Lula para o Oriente Médio muito relevante para esta análise é o de “criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos”, também discutido originalmente por Holsti (1970), sob o nome de “agente anti *status quo*”. Muitos dos projetos multilaterais promovidos pela diplomacia brasileira nos anos Lula no plano global, como os BRICS e IBAS, se encaixam numa lógica de fortalecimento das relações Sul–Sul, precisamente na criação de novos arranjos que, se não a contestam diretamente, buscam contornar a estrutura de poder estabelecida no sistema internacional. No Oriente Médio, expressões importantes dessa disposição foram a criação da Cúpula América do Sul–Países Árabes (ASPA) e acordos de livre comércio entre Mercosul e diversos países da região, que fortaleceram os vínculos políticos e comerciais entre estas duas regiões do Sul global. Um objetivo ulterior da construção desses vínculos seria angariar apoio para a campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas com a inclusão do Brasil entre seus membros permanentes, algo de muito maior impacto contra o *status quo* do regime de segurança internacional (NOTARI, 2017, p. 267).

Dentre os citados por Notari, o papel mais relacionado ao envolvimento brasileiro na Declaração de Teerã é o de “mediador de conflitos e construtor de consensos”, também encontrado no mapeamento de papéis reivindicados por diferentes países no trabalho de Holsti (1970). Foi o papel de mais destaque entre os assumidos pelo país com relação ao Oriente Médio e o que recebeu maior resistência das principais potências mundiais, que costumam ser árbitros de questões de segurança internacional. Para Notari, justamente pela saliência dos temas engajados pela diplomacia do governo Lula, o conflito Israel–Palestina e a questão nuclear iraniana, o papel de mediador foi o mais importante entre os papéis concebidos pelo Brasil em sua relação com o Oriente Médio (NOTARI, 2017, p. 268). Novamente, a participação do Brasil nestas negociações de alto relevo foi vista pelo governo como vias para adentrar e influenciar o regime de segurança internacional e sua principal instituição, o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Com a política externa ativa de Amorim e Lula, o Brasil viu-se pela primeira vez capaz de contribuir para a resolução de questões como as citadas, assumindo este papel não concebido pelos governos anteriores.

O resultado de maior destaque do engajamento brasileiro com a solução do conflito árabe-israelense foi o reconhecimento do Estado palestino nas fronteiras de 1967, em dezembro de 2010, já no fim do segundo mandato de Lula. A iniciativa brasileira, feita em resposta ao pedido de Mahmoud Abbas, presidente da Autoridade Nacional Palestina, liderou um movimento de reconhecimentos do Estado palestino por oito países da América do Sul (Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador, Chile, Guiana, Peru e Paraguai) nos meses seguintes. Notari avalia que este foi o maior sucesso da política externa brasileira para o Oriente Médio durante o governo de Lula, por ressaltar a influência desfrutada pelo Brasil na América do Sul, por demonstrar seu potencial de contribuição em questões de paz e pela alta exposição midiática alcançada (NOTARI, 2017, p. 271). A chancelaria brasileira teria decidido priorizar a questão devido a sua centralidade e conexões com outros conflitos na região. Ao justificar sua posição, inclusive diante de críticos que viram no ato uma ação desfavorável ao interesse de Israel, o governo Lula enfatizou, ademais, que a existência de um Estado palestino viável e estável seria indispensável para a resolução deste e demais conflitos na região. Para Notari, não há dúvidas de que o histórico abraço da causa palestina pelo Partido dos Trabalhadores foi decisivo para que houvesse uma postura mais incisiva da política externa brasileira com relação à questão (NOTARI, 2017, p. 269).

Não menos importante para o papel de mediador proposto pela política externa brasileira para o Oriente Médio foi justamente o engajamento com a questão nuclear iraniana, que culminaria na Declaração de Teerã, também em 2010. Brasil e Turquia se colocaram como mediadores ideais para o conflito principalmente pelas avenidas de diálogo que desfrutavam com o Irã e que não seriam possíveis para as potências do P5+1. Assim como reivindicavam para si, Brasil e Turquia ressaltaram o direito iraniano de desenvolver usos pacíficos da energia nuclear, algo que o Irã nunca abriria mão e inviabilizaria um acordo. O Brasil insistiu em sua tradicional defesa da solução pacífica de controvérsias e junto com a Turquia, argumentou que medidas coercitivas seriam ineficazes, dificultando um acordo futuro, estimulando grupos belicosos e aumentando a chance de uma guerra tal como a do Iraque em 2003 (NOTARI, 2017, p. 273).

Como parte da priorização das relações Sul-Sul, o Brasil havia se aproximado do Irã durante o segundo mandato do governo Lula, com visitas presidenciais mútuas. O Brasil foi rápido em reconhecer o resultado da conflituosa eleição presidencial iraniana de maio de 2009 e optou por não apoiar uma moção de condenação de violações de direitos humanos promovida

na ONU (NOTARI, 2017, p. 271). Já a aliança situacional entre Brasil e Turquia se desenvolveu enquanto ocupavam assentos não permanentes no Conselho de Segurança. Ambos se identificavam como potências regionais dispostas a assumir maiores responsabilidades de governança da segurança global dentro e fora de seus respectivos entornos. Para Lula, mediar as negociações para a resolução da questão nuclear iraniana seria mais uma forma de demonstrar a disposição e a aptidão do Brasil de tornar-se um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. O então presidente questionou como um país quereria assumir um assento permanente no CSNU se não tem nada a dizer sobre o Oriente Médio (PARSI, 2013 *apud* NOTARI, 2017). Esta ambição brasileira implicaria não apenas em uma reforma do órgão, mas do regime global de segurança, alterando o próprio *status quo* do sistema internacional. Este seria, portanto, o objetivo final do engajamento brasileiro e turco em questões de segurança, uma “graduação” de seu *status* como potência.

Dessa forma, como coloca Notari, “o significado da Declaração de Teerã vai muito além do acordo de troca de combustível nuclear firmado entre Brasil, Turquia e Irã em 17 de maio de 2010” (NOTARI, 2017, p. 274). Foi uma oportunidade de questionamento e redefinição do que significam os conceitos de “potência média” e “potência emergente” e os papéis por elas desempenhados no sistema internacional. Significaria também uma possibilidade de projeção assentada em ativos diferentes dos tradicionais marcadores de poder, econômicos, demográficos e militares. Naquele momento, Brasil e Turquia propuseram uma nova concepção do que potências médias não nucleares poderiam fazer mesmo em questões cruciais de segurança global.

Como consequência, a declaração de Teerã foi também uma demonstração de que as potências tradicionais, ao ignorar a iniciativa de Brasil e Turquia, rejeitam esta tentativa de redefinição da possibilidade de atuação das potências médias em temas de segurança global. Na prática, o papel ampliado de mediador e, portanto, de participante na governança global de segurança foi negado aos países signatários da declaração. Se a declaração de Teerã pode ser vista indiretamente como um manifesto pela reforma da governança global de segurança e do sistema internacional, a decisão do P5+1 de ignorá-la e adotar uma estratégia de coerção contra o Irã pode ser vista como uma afirmação de que as potências tradicionais não abrirão mão de suas prerrogativas adquiridas em questões de segurança. O alinhamento de EUA, China e Rússia quanto à opção por ignorar a declaração de Teerã e buscar sanções contra o Irã foi essencial para derrotar a iniciativa de mediação turco brasileira, ainda que outras condições não

representassem obstáculos intransponíveis (MILANI, PINHEIRO e LIMA, 2017, p. 603).

O legado da declaração não é consensual, já que pode ser vista como um mero fracasso diplomático ou como sucesso parcial pela assertividade e visibilidade alcançada pelo Brasil em grandes questões globais e por ser uma afirmação do multilateralismo e da solidariedade entre os países do Sul. Constituiria, assim, uma contribuição para o debate de reforma da governança global de segurança apontando para suas deficiências e falta de legitimidade (NOTARI, 2017, p. 274). Crucialmente, é preciso apontar não há evidências de que a declaração de Teerã ou os vínculos estabelecidos com o Oriente Médio durante o governo Lula resultaram em uma maior possibilidade de obtenção do objetivo de reforma da governança global (NOTARI, 2017, p. 276).

É importante ressaltar também que o elevado engajamento diplomático brasileiro no Oriente Médio não teve continuidade após o fim do governo de Lula da Silva, assim como seu objetivo ulterior de promoção da campanha por um assento permanente no CSNU repetidamente citado em discursos de autoridades brasileiras. Sendo assim, pode ser considerado uma exceção histórica, um período em que as circunstâncias domésticas favoráveis permitiram uma maior assertividade e engajamento com a região. É possível citar a força do poder executivo, impulsionado pelo crescimento econômico nos anos 2000, a falta de obstruções do Poder Legislativo, apesar de momentos de elevada contestação, e também o apoio de interesses de setores empresariais e de comunidades de descendentes de povos da região.

3.3 Conclusões sobre a disputa doméstica pela concepção do papel do Brasil nos casos estudados

A contestação doméstica que ocorreu no auge dos momentos de mudança na política externa brasileira que esta pesquisa examinou se desenvolveu largamente de forma horizontal, entre diferentes grupos da elite política nacional, e segundo uma clivagem entre governo e oposição. Isto fora previsto e esperado tendo em conta a literatura focada em *domestic role contestation*, em especial as obras de Cantir e Kaarbo. Os debates no Senado Federal e Câmara dos Deputados a respeito da nacionalização do gás pela Bolívia em 2006 e da declaração de Teerã em 2010 evidenciam esta clivagem muito claramente. Parlamentares repercutiram e reforçaram eloquentemente os argumentos usados por seus aliados políticos para justificar suas

concepções sobre o papel internacional do Brasil. Os principais veículos de mídia influenciaram este debate, como é de costume, e, como apontado por diferentes autores, deram maior espaço aos argumentos das autoridades e formadores de opinião identificados com o campo oposicionista.

Embora haja registros de diferenças nas posturas de diferentes órgãos do poder executivo brasileiro, especialmente no caso da resposta ao decreto de nacionalização boliviano em 2006, não há elementos que indiquem que houve uma disputa interagencial ou entre membros do gabinete. Crucialmente, em nenhum dos casos houve diferenças discerníveis nos posicionamentos da Presidência e do Ministério das Relações Exteriores. Embora certamente parte do corpo diplomático guardasse maior alinhamento com as forças oposicionistas de então, não houve resistência interna perceptível à agenda externa assertiva de Lula e Amorim. Isso indica que, apesar da assertividade e disposição sem precedentes para questionar o *status quo* no caso da Declaração de Teerã, as escolhas do governo não representaram uma ruptura com o acervo de posicionamentos que diferentes autores identificaram ser “custodiadas” pelo ministério através de diferentes administrações (ARBILLA, 2000). Seria mais provavelmente uma reinterpretação assentada em precedentes históricos autonomistas e globalistas como a “Política Externa Independente” e o “Pragmatismo Ecumênico e Responsável”. Nos termos da Role Theory, seria uma retomada de papéis inativos, vivos na memória institucional do órgão e no pensamento político brasileiro.

Se a contestação doméstica ocorreu de forma intensa e polarizada entre governo e oposição, ficou claro em ambos os casos analisados que o governo não enfrentou dificuldades significativas em adotar o papel de sua escolha. Para Milani, Pinheiro e Lima, a falta de coesão entre diferentes grupos da elite política dificultou o projeto de graduação de *status* do Brasil durante o governo Lula, ainda que não tenha sido suficiente por si só para impedi-lo (MILANI, PINHEIRO e LIMA, 2017, p. 604). O debate doméstico certamente teve influência sobre a atuação do governo, especialmente quanto à resposta ao decreto de nacionalização boliviano, quando trabalhou muito para evitar a imagem de passividade e fraqueza diante da ação decisiva do governo Morales que a oposição buscou promover. Contudo, fica claro que os maiores obstáculos à efetivação dos papéis escolhidos pelo chefe de Estado estiveram nos interlocutores diretos e nas audiências em cada um dos casos. É comum em muitos países que o Poder Executivo tenha mais liberdade de ação na política externa que na política doméstica, restando ao parlamento o papel de fiscalização. Como dito anteriormente, a dominância do Executivo na

contestação de papéis, tratada por Cantir e Kaarbo, vai ao encontro de expectativas tradicionais vindas das literaturas de Política Externa e Relações Internacionais.

Tanto 2006 como 2010 foram anos de eleições presidenciais no Brasil, o que deve ser levado em conta, principalmente pela expectativa de que a intensidade da contestação doméstica seja elevada em meio à disputa eleitoral. As forças de oposição procuraram por oportunidades de desgastar os feitos do governo em qualquer área em busca de vantagens eleitorais, e, num governo cuja política externa foi provavelmente a mais polêmica da história recente, como o de Lula, esta atraiu mais críticas de costume também nos discursos eleitorais. É razoável esperar que a atuação do governo em questões tão salientes como a nacionalização do gás boliviano e a participação nas negociações nucleares com o Irã sempre seria alvo de críticas, mas é provável que o calendário eleitoral tenha estimulado a oposição a intensificar os ataques às decisões do governo da mesma forma que pode o ter influenciado a exaltar mais suas conquistas e evitar exposições negativas.

Faltam elementos empíricos na forma de pesquisas de opinião pública, por exemplo, que permitam conclusões a respeito da contestação vertical suscitada em cada um dos casos analisados. O fato de que Lula foi reeleito em 2006 e que a candidata por ele apoiada, Dilma Rousseff, foi eleita em 2010, indica indiretamente que a maioria do eleitorado referendou a política externa de Lula. Caso uma maioria a tenha rejeitado, isto não foi suficiente para alterar a preferência do eleitorado, considerando o conjunto das questões que motivaram seus votos em cada oportunidade de participação política. Sabe-se que temas de política externa foram trazidos pelos candidatos a presidente em suas campanhas em 2006 e 2010, com cada campo reiterando seus posicionamentos. Contudo, o relatório mais recente da pesquisa “Las Américas”, com informações colhidas em 2010 e 2014, indicam que o interesse do público por temas internacionais é relativamente baixo (ALMEIDA et al., 2017).

Sem questionamentos diretos a respeito de cada umas das crises na pesquisa de opinião pública é muito difícil estabelecer o peso que esses episódios tiveram nas eleições presidenciais, especialmente dada a falta de mobilizações populares significativas relacionadas aos casos analisados, apesar de sua alta saliência. Dada a conclusão de Cantir e Kaarbo (2016) de que são frequentes disputas verticais a respeito de papéis, ainda que com impactos variados sobre o processo decisório a depender da saliência do tema em debate, este ponto merece ser mais bem esclarecido a partir de novos estudos. Talvez a maior abstenção do público seja um dos pontos em que a realidade brasileira divirja com relação à dos países analisados em “Agents in

Structures: Insights from Cases of Internal Role Contestation” (CANTIR; KAARBO, 2016). Cabe reiterar que os autores apontaram o impacto da opinião pública como um ponto importante a ser abordado em futuros estudos da *domestic role contestation*.

Os lados em disputa nos casos de contestação aqui examinados interpretaram de maneiras distintas muitas das mesmas referências para construir suas versões da concepção do papel internacional do Brasil, em especial as tradições da política externa brasileira e os princípios constitucionais que a regem. De forma similar, observa-se que pode haver muitas diferenças na leitura dos contextos sociais internacionais em questão nos casos analisados, ou seja, o sistema internacional no caso do Irã e o sistema regional no caso da Bolívia. Os quadros doméstico e internacional pintados pelos diferentes atores brasileiros são diferentes e ajudar a explicar suas concepções, projetos e propostas razoavelmente coerentes internamente, mas conflitantes entre si.

O caso da declaração de Teerã ilustra essa diferença muito bem, visto que praticamente todas as premissas e possibilidades enxergadas pelo governo Lula a respeito do papel brasileiro, de sua legitimidade e *status* alcançados no plano global, foram completamente rejeitadas pela oposição, para quem toda a empreitada careceu de sentido e fundamentação. As atitudes esperadas dos interlocutores como os EUA, o P5+1 e a audiência global, foram também muito díspares. Neste sentido, as análises feitas nesta dissertação vão ao encontro do chamado de Cantir e Kaarbo para que a literatura de Role Theory deixe de considerar que os papéis internacionais adotados pelos atores são objeto de consenso doméstico. Olhando para a literatura de Role Theory e *domestic role contestation*, vê-se que havia um amplo espaço de ação para que os atores brasileiros respondessem com diferentes estratégias às prescrições dos *alters*, indicações das audiências regional e global e outros estímulos de nível sistêmico.

Conforme a expectativa de Cantir e Kaarbo (CANTIR; KAARBO, 2016, p. 177), os casos estudados sugerem também que a alternância de poder é um importante catalisador de mudanças nas *national role conceptions*, mesmo que a intensidade das mudanças seja sutil. Alguns dos papéis assumidos ou pretendidos pelo Brasil durante o governo Lula, como o de *regional paymaster* e “criador de novos arranjos políticos, diplomáticos e econômicos”, não existiam nos governos anteriores e não foram continuados nas administrações seguintes. Outros papéis, como o de líder natural na América do Sul, sofreram mudanças, mas continuam presentes ainda que num segundo plano. Esses papéis permanecem no imaginário da política externa brasileira e podem retornar conforme a disposição dos governos de ocasião e a

conjuntura internacional.

Além disso, as variações observadas na interpretação de fatores materiais e imateriais que fundamentam essas concepções referendam o mecanismo cognitivo proposto pela Role Theory para explicar como o processo de formação das *national role conceptions*. Como podem as conclusões tiradas do exame dos mesmos fatores serem tão distintas? A expectativa de comportamentos ditados por conclusões objetivas ou “racionais” faria muito pouco sentido neste trabalho. Se “a concepção dos tomadores de decisão é formada a partir de sua interpretação da identidade e herança cultural do Estado e da percepção a respeito de seu lugar e possibilidades dentro do sistema internacional” (BREUNING, 2011, p. 26), fica claro que diferentes *policymakers* são capazes de produzir interpretações bastante distintas. Pode ser dito também que as interpretações sobre a constante busca por autonomia e desenvolvimento que caracteriza a política externa brasileira variam significativamente de acordo com diferentes atores, assim como variam ao longo do tempo.

A natureza cognitiva do processo de formação de *role conceptions* reforça a importância da mídia nos processos de contestação doméstica de papéis, e sugere que são um elemento cujo impacto no processo de *role conception* não pode ser desconsiderado. A mídia não é uma categoria ou conjunto de atores diretamente mencionado pela literatura de *domestic role contestation*, e seria interessante que seu impacto fosse mais bem examinado em estudos futuros. Como apontam Fuser e Zalis a respeito da visão dos atores brasileiros sobre Bolívia e Irã, respectivamente, as interpretações das possibilidades de ação do Brasil no mundo são falhas no que diz respeito aos interlocutores. Se as percepções dos atores domésticos brasileiros a respeito dos atores com que o Brasil interage no sistema internacional são informadas por fontes rasas, conceitualmente limitadas ou até equivocadas, isso representa um risco considerável para o sucesso das empreitadas da política externa brasileira. Não é arriscado concluir que devido à importância da autopercepção dos atores para sustentar suas *national role conceptions* e por sua vez sua *role performance*, é muito importante para um dado ator conhecer o processo de formação da *national role conception* de seus interlocutores, sua história e contexto político doméstico.

Partindo da visão cada vez mais disseminada entre os estudiosos das relações internacionais de que a dimensão identitária é fundamental para interpretar e prever o posicionamento dos diferentes atores relevantes para a análise de política externa, as conclusões deste trabalho sugerem que o arcabouço conceitual da Role Theory, em especial o da *domestic*

role contestation, possui grande potencial de contribuição para o campo da política externa brasileira, assim como a APE de modo geral. O reconhecimento de que há uma diversidade de atores relevantes para a formulação da PEB e que seus posicionamentos evocam uma variedade de interpretações dissonantes a respeito da realidade faz com que correntes teóricas baseadas em pressupostos de racionalidade e de ontologia materialista sejam insuficientes para o campo de estudo em questão. A correspondência possível dessas interpretações e valores com o conceito de *national role conception* abre a possibilidade de que a Role Theory seja utilizada para enriquecer a literatura de PEB, seja para aprofundá-la, introduzindo uma nova camada interpretativa que a complemente e a respalde, seja para revê-la, proporcionando conclusões diferentes a partir de novos ângulos de interpretação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho lançou um olhar para a disputa doméstica pela definição do papel a ser adotado pelo Brasil em sua interação com outros atores no plano internacional. A partir da lente fornecida pela literatura de Role Theory em geral e pelo conceito de *domestic role contestation* e seus desdobramentos em particular, é possível definir e dar maior visibilidade a este fenômeno, que se torna mais evidente em momentos de mudança, quando atores domésticos buscam, a partir do debate público e outros recursos, influenciar aspectos da política externa. Nesses momentos, os paradigmas dominantes com os quais a literatura de política externa brasileira costuma fundamentar suas análises não se apresentam claramente para a identificação dos observadores.

O caráter social e interacional da Role Theory favorece análises sobre momentos em que os atores envolvidos na política externa dirigem seu olhar para dentro, ainda que brevemente, buscando referências e inspirações de diversas fontes para poder situar o Brasil nos contextos sociais internacionais em que se insere e o papel que pode desempenhar neles. O papel efetivamente desempenhado, por sua vez, dependerá quase que inteiramente da interação desenvolvida com outros atores. Isto posto, apesar das muitas limitações que envolvem esta pesquisa, foi possível esboçar uma série de considerações sobre os casos aqui estudados e o que indicam para as literaturas com as quais se estabeleceu diálogo.

De modo geral, é possível dizer que o arcabouço teórico da Role Theory aqui empregado referendou a grande maioria das conclusões encontradas na literatura de política externa brasileira e exploradas no capítulo 2. Não há contradições evidentes: o resultado foi um aporte que se soma a este conjunto, complementando as perspectivas teóricas mais tradicionais e sugerindo uma nova camada interpretativa, ainda que incipiente e pouco densa. Espera-se que este estudo seja uma modesta adição à literatura que busca questionar, com diferentes ferramentas teóricas, a visão de um consenso nacional sobre o papel do Brasil no mundo e revelar a diversidade de pensamento em política externa que existe no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Brasil e mais cinco países suspendem participação na Unasul.** Agência Brasil. Brasília, 22 abril 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-04/brasil-e-mais-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul>> Acesso em: 20 jul. 2018.

AGRIPINO, J. **Pronunciamento de José Agripino em 04/05/2006 - Pronunciamentos - Senado Federal.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/362133>>. Acesso em: 11 maio. 2020a.

AGRIPINO, J. **Pronunciamento de José Agripino em 11/05/2006 – Pronunciamentos - Senado Federal.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/362307>>. Acesso em: 11 maio. 2020b.

ALMEIDA, M. H. T.; ONUKI, J.; CARNEIRO, L. P.; FERNANDES, I. F. L.; GUIMARÃES, F. S. Relatório da pesquisa **O Brasil, as Américas e o Mundo segundo a opinião do público e dos líderes 2010/2011 – 2014/2015**. CEBRAP e IRI-USP, 2017

ALBUQUERQUE, J. A. G. et al. **Percepções das Elites do Cone Sul sobre as Relações Internacionais do Brasil.** Texto Para Discussão n. 693, Brasília: IPEA, 1999.

AMORIM, C. 2006. Entrevista do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, à Globo News. May 4. Itamaraty/Sala de Imprensa. Disponível em: www.itamaraty.gov.br

_____. **EUA querem manter controle sobre Irã (Entrevista do Ministro Celso Amorim à Folha de S. Paulo, 24/9/2010).** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exterores-entrevistas/8084-eua-querem-manter-controle-sobre-ira-entrevista-folha-de-s-paulo-24-9-2010>>. Acesso em: 1 nov. 2020.

_____. **Transcrição da Audiência Pública com o Ministro Celso Amorim na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal sobre as relações Brasil - Bolívia – Brasília, 9 de maio de 2006.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exterores-discursos/7815-exposicao-do-ministro-celso-amorim-em-audiencia-publica-da-comissao-de-relacoes-exterores-e-defesa-nacional-do-senado-federal-sobre-as-relacoes-brasil-bolivia>>. Acesso em: 24 out. 2020.

ARBILLA, J.M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, p. 337, 2000.

ARRUDA, I. **Pronunciamento de Inácio Arruda em 18/05/2010 - Senado Federal.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/384536>>. Acesso em: 1 nov. 2020.

AZEREDO, E. **Pronunciamento de Eduardo Azeredo em 11/05/2010 - Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/384381>>. Acesso em: 1 nov. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. Repertório de política externa: posições do Brasil. - Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 583 p. ISBN 978-85-7631-086-0

BREUNING, M. Role theory research in international relations: state of the art and blind spots: Marijke Breuning. In: **Role theory in international relations**. Routledge, 2011. p. 32-51.

_____. **Role Theory in Foreign Policy**. Disponível em: <<https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-334>>. Acesso em: 1 dez. 2020.

BREUNING, M.; PECHENINA, A. Role Dissonance in Foreign Policy: Russia, Power, and Intercountry Adoption. **Foreign Policy Analysis**, v. 16, n. 1, p. 21–40, 1 jan. 2020.

BRUMMER, K; THIES, C. G. The contested selection of national role conceptions. **Foreign Policy Analysis**, v. 11, n. 3, p. 273-293, 2015.

CANTIR, C.; KAARBO, J. (Ed.). **Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations**. Routledge, 2016.

_____. Contested roles and domestic politics: reflections on role theory in foreign policy analysis and IR theory. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, n. 1, p. 5-24, 2012.

ÇUHADAR, Ç. E. et al. Turkish leaders and their foreign policy decision-making style: a comparative and multi-method perspective. **Turkish Studies**, v. 0, n. 0, p. 1–27, 9 fev. 2020.

DIAS, Á. **Pronunciamento de Alvaro Dias em 06/04/2010 - Pronunciamentos - Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/383734>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

GASPAR, M. No parquinho das potências. **Revista Piauí**. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/no-parquinho-das-potencias/>>. Acesso em: 1 nov. 2020

FARIA, C. A. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 80-97, dez. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292008000200006>. Acesso em: 26 julho 2018.

FOLHA DE S. PAULO. **Folha.com - Mundo - Leia íntegra traduzida da carta de Barack Obama a Lula sobre acordo com o Irã - 27/05/2010**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/741132-leia-integra-traduzida-da-carta-de-barack-obama-a-lula-sobre-acordo-com-o-ira.shtml?origin=uol>>. Acesso em: 1 nov. 2020.

_____. Leia o primeiro discurso de Serra como ministro das Relações Exteriores. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 18 maio 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772567-leia-o-primeiro-discurso-de-serra-como-ministro-das-relacoes-exteriores.shtml>> Acesso em: 5 ago. 2017.

_____. Pela 1^a vez, governo Morales ataca Brasil. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2503200601.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. Morales invade Petrobras e nacionaliza gás. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0205200602.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

FRANCE PRESSE. Irã, Brasil e Turquia assinam acordo para superar crise nuclear. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/05/ira-brasil-e-turquia-assinam-acordo-para-superar-crise-nuclear-1.html>>. Acesso em: 16 out. 2020.

FRIEDRICH, G. M. **U.S. Global Leadership Role and Domestic Polarization: A Role Theory Approach**. Disponível em: <<https://www.routledge.com/US-Global-Leadership-Role-and-Domestic-Polarization-A-Role-Theory-Approach/Friedrichs/p/book/9780367544836>>. Acesso em: 1 dez. 2020.

FUSER, I. (2011). Conflitos e contratos – A Petrobrás, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010). Tese de doutorado. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP.

_____. (2013). O mito da generosidade: contradições da política externa brasileira no contexto da nacionalização do gás natural boliviano. Anais do V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina. “Revoluções nas Américas: passado, presente e futuro”. Londrina: UEL.

GASPAR, M. No parquinho das potências. **Revista Piauí**, Ed. 165. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/no-parquinho-das-potencias/>>. Acesso em: 1 nov. 2020

GRZYWACZ, A. Indonesia's (inter)national role as a Muslim democracy model: effectiveness and conflict between the conception and prescription roles. **The Pacific Review**, v. 33, n. 5, p. 728–756, 2 set. 2020.

GRUPO DE REFLEXÃO SOBRE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Conselho Nacional de Política Externa fortalecerá o Itamaraty. **Carta Capital**. São Paulo, 10 set. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986.html>> Acesso em: 5 ago. 2017.

GUIMARÃES, F. DE S.; MAITINO, M. E. Socializing Brazil into Regional Leadership: The 2006 Bolivian Gas Crisis and the Role of Small Powers in Promoting Master Roles Transitions. **Foreign Policy Analysis**, 25 out. 2017.

GUIMARÃES, F. DE S.; ALMEIDA, M. H. de. Brazil's entrepreneurial power in world politics: The role of great powers and regional politics for successful entrepreneurship. **International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis**, v. 73, n. 4, p. 518–534, dez. 2018.

GUIMARÃES, F. DE S. The uneasy 'well-placed' state: Brazil within Latin America and the West. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 33, n. 4, p. 603–619, 3 jul. 2020a.

_____. **A Theory of Master Role Transition: Small Powers shaping regional hegemons**. New York and London: Routledge, 2020b.

GUIMARÃES, F. DE S.; OLIVEIRA E SILVA, I. D. G. **Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment**. **International Affairs**, forthcoming.

HARNISCH, S.; FRANK, C.; MAULL, H. W. (eds.). **Role Theory in International Relations**. 1 edition ed. New York: Routledge, 2011.

_____. Role theory: operationalization of key concepts In: **Role theory in international relations: Approaches and analyses**, Routledge, 2011. p. 7-15.

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

HUANG, C.C. Interpreting Vietnam's China policy from the perspective of role theory: Independent role versus interactive role. **International Relations**, p. 0047117820904602, 4 fev. 2020.

IRÃ, TURQUIA, BRASIL. **Joint Declaration by Iran, Turkey and Brazil**, 17 maio 2010.

JORNAL GRANDE BAHIA. Diplomata critica alinhamento do Brasil ao Irã. **Jornal Grande Bahia**, 22 abr. 2010. Disponível em: <https://www.jornalgrandebahia.com.br/2010/04/diplomata-critica-alinhamento-do-brasil-ao-ira/>>. Acesso em: 31 out. 2020.

KAARBO, J. A foreign policy analysis perspective on the domestic politics turn in IR theory. **International Studies Review**, v. 17, n. 2, p. 189-216, 2015.

KAARBO, J.; CANTIR, C. **Domestic Role Contestation and Foreign Policy**. Disponível em: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-415>>. Acesso em: 1 dez. 2020.

KESGIN, B. Identity, Domestic Politics, and Foreign Policy. **International Studies Review**, 2020.

KOENIG, N. Leading Beyond Civilian Power: Germany's Role Re-conception in European Crisis Management. **German Politics**, v. 29, n. 1, p. 79-96, 2 jan. 2020.

LIMA, M. R. S. **As aspirações do Brasil na política exterior**. Mimeo, 2004.

_____. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 82, ano XIX, p. 4-19, jan.-mar. 2005.

MALAMUD, A.; RODRIGUEZ, J. C. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. v. 1, n. 2, p. 18, 2013.

MCCOURT, D. M. Domestic contestation over foreign policy, role-based and otherwise: Three cautionary cases. **Politics**, p. 0263395720945227, 2 set. 2020.

MELO, D. F. Outmaneuvering Kissinger: Role Theory, US Intra-elite Conflict, and the Portuguese Revolution. **Foreign Policy Analysis**, v. 15, n. 2, p. 224–243, 1 abr. 2019.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto internacional**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 ago. 2017.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; DE LIMA, M. R. S. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. **International Affairs**, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iix078>. Acesso em: 5 ago. 2020.

MOURÃO, N. **Discurso do(a) Deputado(a) NILSON MOURÃO, PT-AC em 10/05/2010**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=100.4.53.O&nuQuarto=64&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=17:36&sgFaseSessao=GE&Data=10/05/2010&txApelido=NILSON%20MOUR%C3%83O,%20PT-AC&txFaseSessao=Grande%20Expediente&txTipoSessao=Ordin%C3%A1ria%20%20CD&dtHoraQuarto=17:36&txEtapa=>>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

MOURÓN, F; ONUKI, J. ¿ Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional. **Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 3, n. 1, p. 9-26, 2015.

NOTARI, M. (2017). Os papéis projetados pela política externa brasileira para o oriente médio durante os governos Lula (2003-2010). *Revista Tempo Do Mundo*, 3(1), 257-282.

OLIVEIRA E SILVA, I. D. G. DE; LABRIOLA, P. Role Theory como terceira via nas Relações Internacionais. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 15, p. 73–102, 30 jun. 2019.

OPPERMANN, K.; BEASLEY, R.; KAARBO, J. British foreign policy after Brexit: losing Europe and finding a role. **International Relations**, v. 34, n. 2, p. 133–156, 1 jun. 2020.

PEHLIVANTURK, B. The Effects of National Role Conceptions on Bilateral Relations: Japan—Turkey Relationship in Quests of Identity. **Asia-Pacific Review**, v. 26, n. 2, p. 105-126, 3 jul. 2019.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, p. 305, 2000.

POMEROY, M.; WAISBICH, L. **Boa vizinhança? Relações Brasil-Bolívia e os desafios de uma parceria assimétrica** - Observatório Brasil e o Sul, maio 2015. Disponível em: <<https://obs.org.br/integracao/825-boavizinhanca-relacoes-brasil-bolivia-e-os-desafios-de-uma-parceria-assimetrica>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

SARAIVA, M. G.; VELASCO JÚNIOR, P. A. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? **Pensamiento Propio**, v. 21, p. 295-324, 2016.

SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião da visita do presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad – Palácio Itamaraty, 23 de novembro de 2009**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/10587-discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-assinatura-de-atos-por-ocasio-da-visita-do-presidente-do-ira-mahmoud-ahmadinejad-palacio-itamaraty-23-11-2009>>. Acesso em: 16 out. 2020.

STOLTE, C. **Brazil's Africa strategy: role conception and the drive for international status**. New York City: Palgrave Macmillan, 2015.

STRONG, J. Using role theory to analyse British military intervention in the Syrian civil war during David Cameron's premiership. **British Politics**, v. 14, n. 4, p. 372–390, 1 dez. 2019.

THIES, C. Role theory and foreign policy. In: **International Studies Association Compendium Project**, Foreign Policy Analysis section, 2009, p. 1-44. Disponível em: <http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/role.pdf>. 2009 Acesso em: 16 out. 2020.

_____. International socialization processes vs. Israeli national role conceptions: can role theory integrate IR theory and foreign policy analysis? **Foreign Policy Analysis**, v. 8, n. 1, p. 25-46, 2012.

_____. Role theory and foreign policy analysis in Latin America. **Foreign Policy Analysis**, v. 13, n. 3, p. 662-681, 2017.

THIES, C.; BREUNING, M. Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory: Integrating FPA and IR. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, n. 1, p. 1-4, jan. 2012.

_____. Integrating foreign policy analysis and international relations through role theory. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, n. 1, p. 1-4, 2012.

VIDAL, C. F. O protagonismo brasileiro diante da Declaração de Teerã. **Conjuntura Austral**, v. 4, n. 18, p. 41, 29 jun. 2013.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273- 335, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jul. 2018.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. de; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo social**, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

VIRGÍLIO, A. 2006. **Pronunciamento de Arthur Virgílio em 02/05/2006 - Pronunciamentos - Senado Federal.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/362115>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

_____. 2010. **Pronunciamento de Arthur Virgílio em 12/05/2010 - Pronunciamentos - Senado Federal.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/384470>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

ZALIS, P. A. Lula, Irã e a Mídia: uma análise da Declaração de Teerã. Rio de Janeiro, 2012. Monografia (Graduação em Comunicação Social/ Jornalismo), Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Escola de Comunicação – ECO.

WALKER, S. G. **Role Contestation in Making Foreign Policy Decisions: Digraph and Game Theory Models.** Disponível em: <<https://oxfordre.com/politics/politics/politics/abstract/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-331>>. Acesso em: 1 dez. 2020.

WEHNER, L. E. Role expectations as foreign policy: South American secondary powers' expectations of Brazil as a regional power. **Foreign Policy Analysis**, v. 11, n. 4, p. 435-455, 2015.

_____. Inter-Role Conflict, Role Strain and Role Play in Chile's Relationship with Brazil. **Bulletin of Latin American Research**, v. 35, n. 1, p. 64-77, 2016.

WEHNER, L. E.; THIES, C. Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles. **International Studies Review**, v. 16, n. 3, p. 411–436, set. 2014.

_____. Role theory, narratives, and interpretation: the domestic contestation of roles. **International Studies Review**, v. 16, n. 3, p. 411-436, 2014.

WENDT, A. **Teoria social da política internacional.** Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio/Apicuri. 2014.