



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA
CATARINA - UFSC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
RELAÇÕES INTERNACIONAIS - PPGRI

GUILHERME NATAN FASOLIN

**BALANCEAMENTO BRANDO E POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI:
UMA ANÁLISE TEÓRICA E EMPÍRICA**

Florianópolis (SC), março de 2018

GUILHERME NATAN FASOLIN

**BALANCEAMENTO BRANDO E POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE
TEÓRICA E EMPÍRICA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

Área de Concentração: Atores, Processos e Instituições Internacionais

ORIENTADORA: Professora Dra. Graciela De Conti Pagliari

Florianópolis (SC), março de 2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Fasolin, Guilherme
BALANCEAMENTO BRANDO E POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI : UMA ANÁLISE
TEÓRICA E EMPÍRICA / Guilherme Fasolin ;
orientadora, Graciela de Conti Pagliari, 2018.
192 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de
Pós-Graduação em Relações Internacionais,
Florianópolis, 2018.

Inclui referências.

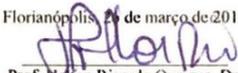
1. Relações Internacionais. 2. Balanceamento
brando. 3. Política Externa Brasileira. 4.
Declaração de Teerã. 5. Responsabilidade de
Proteger. I. de Conti Pagliari, Graciela . II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Guilherme Natan Fasolin

**BALANCEAMENTO BRANDO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRO NO INÍCIO DO
SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE TEÓRICA E EMPÍRICA**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de "Mestre" e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Florianópolis, 29 de março de 2018



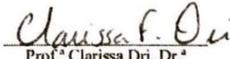
Prof. Nelson Ricardo Ourique, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

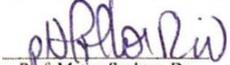


Prof.ª Graciela de Conti Pagliari, Dr.ª
Orientadora

Universidade Federal de Santa Catarina



Prof.ª Clarissa Dri, Dr.ª
Universidade Federal de Santa Catarina



Prof. Matias Spektor, Dr.
Fundação Getúlio Vargas (Videoconferência)

RESUMO

Esta dissertação trata do conceito de balanceamento brando nos estudos sobre a política externa brasileira no início do século XXI. Analisa-se como, ao longo desse período, o conceito foi usado para explicar a atuação diplomática brasileira, ponderando sobre as possibilidades de atribuição de tal comportamento a algumas ações de política externa do país nesse período. Explica-se que, da maneira como utilizado, o conceito de balanceamento brando carece de poder explicativo e preditivo para explicar o comportamento diplomático brasileiro. Para sustentar tal conclusão, examina-se a consistência das definições utilizadas pela literatura à luz do entendimento originalmente desenvolvido de balanceamento brando pelos autores que o conceberam, bem como por critérios metodológicos de falseabilidade, consistência interna e avaliação empírica. Isso feito, num segundo momento, a fim de dotar o balanceamento brando de maior poder explicativo e preditivo, apresenta-se uma versão reformulada do conceito. Sustenta-se ainda que, para ter aplicabilidade ao caso brasileiro, o balanceamento brando deve ser examinado no contexto de regimes e instituições internacionais. É neste ambiente que o Brasil pode ter o interesse, a capacidade e a possibilidade de conter uma suposta ameaça norte-americana. Para testar empiricamente tal assertiva, faz-se uma narrativa analítica completa, embora não exaustiva, de duas atuações diplomáticas brasileiras que são passíveis de serem analisadas à luz do balanceamento brando: a evolução normativa da Responsabilidade de Proteger (R2P) e a Declaração de Teerã.

Palavras-Chaves: Balanceamento brando; Política Externa Brasileira; Declaração de Teerã; Responsabilidade de Proteger; Estados Unidos.

ABSTRACT

This dissertation deals with the concept of soft balancing in the studies on Brazilian foreign policy at the beginning of the 21st century, analyzing how, throughout this period, the concept was used to explain the Brazilian diplomatic activity and pondering the possibilities of attributing such behavior to some of the country's foreign policy actions during this period. I explain that, as used, the concept of soft balancing lacks explanatory and predictive power to illustrate Brazilian diplomatic behavior. To support this conclusion, I examine the consistency of the definitions used by this literature in light of the originally developed understanding of soft balancing by the authors who conceived it, as well as methodological criteria of falsifiability, internal consistency, and empirical evaluation. This done, in a second moment, in order to endow the soft balancing of greater explanatory and predictive power, I present and discuss a reformulated version of the concept. I maintain that, in order to be applicable to the Brazilian case, the soft balance must be examined in the context of international regimes and institutions. It is in this environment that Brazil can have the interest, the capacity and the possibility of containing a supposed American threat. In order to test this assertion empirically, I present a complete, though not exhaustive, analytical narrative of two Brazilian diplomatic actions that can be analyzed in the light of the soft balance: the normative evolution of Responsibility to Protect (R2P) and the Tehran Declaration.

Keywords: Soft balancing; Brazilian Foreign Policy; Declaration of Tehran; Responsibility to Protect; United States of America.

LISTA DE FIGURA

Figura 1: Processo de balanceamento brando ----- 76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica

BRICS – Grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

CSONU – Conselho de Segurança da Nações Unidas

DNU - Divisão de Nações Unidas do Itamaraty

Grupo de Viena – Grupo formado por Estados Unidos, França, Rússia e AIEA para tratar do programa nuclear iraniano no contexto do acordo de troca de 2009

G4 - Grupo formado por Brasil, Índia, Estados Unidos e União Europeia nas negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio

G4 - Grupo formado por Brasil, Índia, Japão e Alemanha nas negociações da reforma do CSONU

G7 - Grupo formado pelas sete maiores economias mundiais

G8 - Grupo formado por Brasil, Índia, Estados Unidos, União Europeia, Austrália, Japão e China nas negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio.

G8 - Grupo formado pelo G-7 acrescido da Rússia para tratar dos assuntos de governança econômica internacional

G20 comercial - Grupo formado por países emergentes junto à Organização Mundial do Comércio

G20 financeiro - Grupo formado pelas 19 maiores economias mundiais mais a União Europeia.

IBAS - Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

LEU – Urânio levemente enriquecido

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti

MRE (Itamaraty) - Ministério das Relações Exteriores

P5+1 - Grupo de países que juntaram esforços diplomáticos para negociações sobre o programa nuclear do Irã. O grupo é constituído pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (China, Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia) mais a Alemanha.

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Órgão de Solução de Controvérsias da OMC

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

TRR – Acordo de Troca (*swap agreement*)

R2P – Responsabilidade de Proteger

R2P2 – Responsabilidade ao Proteger

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 A EVOLUÇÃO DA TEORIA DO EQUILÍBRIO DE PODER DESDE O FIM DA GUERRA FRIA	25
1.1 O FIM DA GUERRA FRIA E O RETORNO À MULTIPOLARIDADE?.....	26
1.2 A UNIPOLARIDADE E A AUSÊNCIA DE BALANCEAMENTO NO SISTEMA INTERNACIONAL	28
1.3 A VIRADA DO SÉCULO: BALANCEAMENTO DE PODER SOB UMA NOVA FORMA?	34
1.4 A VERTENTE PRÓ-BALANCEAMENTO BRANDO E SUAS LIMITAÇÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS	41
1.5 CONCLUSÕES	43
2. O BALANCEAMENTO BRANDO NO CENÁRIO INTELLECTUAL BRASILEIRO NOS ANOS 2000: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA E EMPÍRICA	45
2.1 BALANCEAMENTO BRANDO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL	45
2.2 BALANCEAMENTO BRANDO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA DISCUSSÃO EMPÍRICA.....	56
2.3 CONCLUSÕES	60
3 REFORMULANDO O CONCEITO DE BALANCEAMENTO BRANDO	61
3.1 BALANCEAMENTO BRANDO E SUA UTILIDADE ANALÍTICA NOS ESTUDOS SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI.....	61
3.2 REFINANDO O CONCEITO DE BALANCEAMENTO BRANDO.....	66
3.2.1 Balanceamento brando: um refinamento teórico	67

3.2.2. Como identificar balanceamento brando em casos concretos?	75
4. O BALANCEAMENTO BRANDO À LUZ DO TESTE DA EMPÍRIA	78
4.1 A ATUAÇÃO BRASILEIRA NOS DEBATES SOBRE A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (R2P): UM COMPORTAMENTO DE BALANCEAMENTO BRANDO?	80
4.1.1 O posicionamento brasileiro nos debates sobre a Responsabilidade de Proteger (R2P): balanceamento brando?	81
4.1.2 A atuação brasileira no Conselho de Segurança das Nações Unidas no caso da Líbia em 2011: balanceamento brando?	93
4.2 A ATUAÇÃO BRASILEIRA NA QUESTÃO NUCLEAR IRANIANA: UMA AÇÃO DE BALANCEAMENTO BRANDO?	99
4.2.1 A mediação brasileira na questão nuclear iraniana e a busca por <i>status</i> internacional	103
4.2.2 A ofensiva de Hillary Clinton e a diplomacia de salvar a face (“<i>face saving</i>”)	106
4.2.3 A Resolução 1929 (2010) da ONU e a diplomacia de salvar a face (“<i>face saving</i>”)	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131
APÊNDICE	146

INTRODUÇÃO

Desde os primeiros anos do século XXI, avaliações sobre o potencial do Brasil para desempenhar um papel mais influente nos assuntos internacionais têm ganhado destaque no meio acadêmico. Muito deste debate veio acompanhado do exame das estratégias de política externa perseguidas pelo país a fim de expandir seu papel no sistema internacional. Parte da literatura sustentou o argumento de que o Brasil teria adotado, na primeira década do século XXI, uma estratégia de balanceamento brando (*soft balancing*).

Desde então, esse conceito tem gerado relativo debate acadêmico. Diversas definições têm sido utilizadas pelos seus principais expoentes. Por um lado, há aqueles que incluem qualquer ação tomada por coalizões ou ententes diplomáticas para restringir o poder das grandes potências (FLEMES, 2007, 2009a, 2009b, 2009c, 2010a, 2010b). Por outro, há aqueles que restringem o conceito àquelas ações que objetivam frear ou desafiar as preferências e o poder dos Estados Unidos (HURRELL, 2009; BRANDS, 2010, 2011). Comum a todas elas, no entanto, é que as ações de balanceamento brando não desafiam diretamente a preponderância militar dos Estados Unidos, mas se utilizam de instrumentos não militares para atrasar, frustrar e mitigar políticas unilaterais e agressivas de Washington (PAPE, 2005, p.10). Em linha com essas definições, não tem sido também desprezível o número de diferentes experiências diplomáticas brasileiras listadas por esses autores como exemplos de balanceamento brando nos anos 2000. Da crítica à invasão norte-americana ao Iraque, passando pelo ativismo brasileiro na Rodada Doha, no Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OSC-OMC) e no G-20 financeiro, o número de casos listado como exemplo de balanceamento brando por esses autores é numericamente expressivo.

Esse conjunto de trabalhos fez do balanceamento brando um dos conceitos teóricos mais influentes nos estudos sobre a política externa brasileira no início do século XX. Paradoxalmente, no entanto, esse também é um dos temas menos rigorosamente examinados no âmbito da diplomacia nacional nesse período: faltam estudos sobre as limitações desse conceito, sobre sua utilidade analítica para caracterizar o comportamento diplomático brasileiro e sobre como operacionalizá-lo em casos concretos. Diante disso, é imperativo que se inicie um esforço

sistemático para o preenchimento dessas lacunas. Sem pretender esgotá-las, esta dissertação busca oferecer uma contribuição inicial. Por meio da revisão das principais definições de balanceamento brando utilizadas pela literatura, bem como dos principais casos listados por ela como exemplos de balanceamento brando, busca-se examinar sua consistência teórica e empírica e ponderar sobre as possibilidades de atribuição de tal comportamento a algumas ações de política externa brasileira nos anos 2000.

Avançar essa análise, no entanto, requer que uma métrica para avaliação de conceitos seja estabelecida. Consciente disso, subjacente a toda a discussão teórica-empírica realizada nesta dissertação, adota-se a noção de que conceitos devem possuir poder explicativo e preditivo. Na prática, isso implica que devem ser falseáveis, internamente consistentes, e possuírem implicações observáveis que conectem premissas a resultados. A ênfase nesses aspectos força que o teórico se mantenha aberto a incertezas e garante que os conceitos e/ou teorias sejam tratados numa perspectiva probabilística e não como um dogma. Como ressaltam King, Keohane e Verba (1994, p.100) “devemos estar sempre preparados para rejeitar teorias em face de evidência científica suficiente contra elas.”¹

Diante disso, mesmo reconhecendo a importância do pioneirismo nas tentativas do emprego do balanceamento brando nos estudos sobre política externa brasileira nos anos 2000, argumenta-se nesta dissertação que o conceito, da forma como utilizado nesses estudos, carece de utilidade analítica. Afinal, não há como determinar quando esse comportamento irá ocorrer, nem como diferenciá-lo de outras explicações concorrentes de política externa, tais como *bandwagoning*², *hiding*³,

¹ “The emphasis on falsifiable theories forces us to keep the right perspective on uncertainty and guarantees that we treat theories as tentative and not let them become dogma. We should always be prepared to reject theories in the face of sufficient scientific evidence against them”. Tradução nossa.

² *Bandwagoning* é um termo utilizado para indicar o ato de se aliar ao país ou coalizão mais forte, comportamento oposto ao balanceamento; isto é, ao ato de unir forças contra os mais poderosos. O termo atribuído ao cientista político Stephen Van Evera, tem origem na expressão tradicional *jump on the bandwagon*, que faz referência à prática comum em campanhas eleitorais norte-americanas, nas quais as pessoas pulavam entusiasticamente nos carros de som dos candidatos (HURRELL, 2006, p. 17, nota do tradutor).

³ *Hiding* significa retirar e isolar-se da cena internacional (LAKE, 2009).

*hedging*⁴, dentre outros. A razão para isso, argumenta-se, é que o balanceamento brando foi incorporado com modificações insuficientes da literatura internacional, que o concebeu sem qualquer avaliação crítica. Ao fazer isso, os problemas microfundacionais contidos nas formulações originais do conceito foram herdados pela literatura que examinou as ações diplomáticas brasileiras à luz desse conceito.

Argumenta-se que esses problemas identificados no conceito influenciaram diretamente nas limitações encontradas na pesquisa empírica. Por não terem desenvolvido um conceito que especificasse criteriosamente a cadeia causal que conecta as premissas aos resultados que derivam delas, o balanceamento brando foi usado como sinônimo de qualquer comportamento não-militar que o Brasil adotou em relação aos Estados Unidos no sistema internacional. É por isso que sua cobertura empírica na literatura é bastante ampla: da crítica à invasão norte-americana ao Iraque, passando pelo ativismo brasileiro na Rodada Doha da OMC, no OSC da OMC ao G-20 financeiro, todas essas foram evidências listadas pela literatura como exemplo de balanceamento brando brasileiro nos anos 2000. Isso é problemático, uma vez que um conceito subespecificado não pode ser confirmado, nem refutado pela evidência empírica.

Identificadas as principais limitações teóricas e empíricas do balanceamento brando, o conceito será redefinido teoricamente. O objetivo é dotar o conceito de utilidade analítica para explicar o comportamento diplomático brasileiro nos anos 2000. Para isso, num primeiro momento, realiza-se uma discussão teórica sobre sua utilidade analítica no contexto da política externa brasileira. Defende-se a posição de que somente faz sentido examinar se o Brasil adota o balanceamento brando como estratégia de política externa no contexto de regimes e instituições internacionais. Afinal, é neste ambiente que o país pode ter o interesse, a capacidade e a possibilidade de conter uma suposta ameaça norte-americana. Isso acontece porque, para Brasília, a determinação das normas internacionais é fundamental para seu desenvolvimento nacional, além de ser o ambiente mais propício para que um país como limitado

⁴ *Hedging* é um termo emprestado do mercado financeiro que consiste na redução ou neutralização do risco de determinadas aplicações por meio da aquisição de posições que possam compensar potenciais perdas das primeiras (LAKE, 2009).

“excedentes de poder” possa causar algum impacto na configuração do ordenamento internacional.

Isso feito, apresenta-se, com base nos *insights* já desenvolvidos pela literatura, o conceito balanceamento brando redefinido. Discute-se como essa redefinição proposta procura superar as principais limitações teóricas e empíricas identificadas na formulação original do termo, notadamente aquela da falta de poder explicativo e preditivo. Após essa discussão, debruça-se sobre como identificar o balanceamento brando em casos concretos. Sugere-se, em termos metodológicos, um processo de identificação que inclui tanto a percepção quanto a resposta à ameaça colocada pelo Estado dominante.

Redefinido o conceito de balanceamento brando, passa-se ao teste empírico. Isso é feito com base em dois episódios. O primeiro foi um evento sugerido, mas não testado pela própria literatura do balanceamento brando. Ele diz respeito à atuação brasileira em instituições internacionais para resistir às tentativas norte-americanas de promover novas normas sobre o uso da força, questionar o princípio da soberania e usar a força para a mudança de regime em outros países. Como essa literatura, no entanto, não identificou claramente o *locus* institucional adequado para análise, algumas qualificações são realizadas para tornar a hipótese operativa, sem prejuízo à essência do argumento. O objeto de análise escolhido foi o comportamento brasileiro frente à evolução do conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) no âmbito das Nações Unidas. Examina-se se há indícios no comportamento brasileiro da tentativa de mitigar a força da política externa americana, criando anteparos diplomáticos ao uso da força, desde a gênese do conceito, passando pela sua adoção formal na Cúpula Mundial das Nações Unidas (2005), até seu uso mais controverso na resolução 1973 do Conselho de Segurança sobre a Líbia, em 2011.

O segundo caso foi escolhido em função de seu potencial analítico à luz do conceito de balanceamento brando. Ele diz respeito à atuação brasileira na questão nuclear iraniana entre 2009 e 2010. Esse caso foi selecionado, pois é factível supor que Brasília via no acordo de troca proposto por Estados Unidos e aliados (Grupo de Viena) uma ameaça potencial à interpretação que fazia do regime de não-proliferação nuclear. Com isso, a mediação bem-sucedida no episódio poderia ser concebida como uma maneira de Brasília aumentar os custos de Washington para impor sua visão do regime. Afinal, ao obter acordo com

os iranianos nos próprios termos concebido por Estados Unidos e aliados, Brasília poderia tentar mitigar a força da política externa americana, criando pressão diplomática para suspensão do processo das sanções e tornando custosa a não aceitação do mesmo.

As conclusões às quais se chegaram após uma análise de ambos os episódios é a de que o balanceamento brando não é a estratégia mais adequada para caracterizá-los. A motivação brasileira, nesses dois casos, não foi a de infligir custos aos Estados Unidos. No primeiro caso, a despeito da percepção de ameaça brasileira de que os Estados Unidos poderiam usar o conceito de R2P para avançar seus interesses econômicos, políticos e militares, as evidências demonstram que isso nunca se traduziu em uma ação deliberada por parte de Brasília para aumentar os custos para Washington, isto é, de balanceamento brando. A explicação que se aventa é a de que a posição brasileira é melhor explicada por sua postura defensiva com relação às questões de soberania e uso da força.⁵ O que é variável, contudo, é a forma como Brasília se engajou nas discussões a respeito da R2P, onde passou de uma postura de tomador de regras (*rule-taker*) para a de um modelador de regras (*shape-maker*). Isso, argumenta-se, refletiu o estilo de política externa brasileira adotado pelo país nos primeiros governos dos anos 2000.

No segundo caso, sustenta-se que o país adotou duas diferentes estratégias ao longo da mediação nuclear iraniana, mas nenhuma delas pode ser classificada como de balanceamento brando. A primeira caracteriza-se como a busca por *status*. Ela reflete a motivação que orientou Brasília a perseguir a mediação nuclear junto aos Grupo de Viena e ao Irã. A segunda classifica-se como uma estratégia de salvar a face (*face saving*). Ela expressa o desejo brasileiro de minimizar os efeitos da não aceitação da Declaração de Teerã para a busca do seu reconhecimento internacional. Isso se manifesta empiricamente em dois momentos distintos: a) quando a Declaração de Teerã foi assinada e haviam sinais críveis de que ela não seria aceita por Washington e aliados; b) na votação da resolução 1929 no Conselho de Segurança da ONU, em junho de 2010.

⁵ A postura defensiva com relação às questões de soberania e uso da força não é, por definição, voltada à aumentar os custos da potência hegemônica. Ela quer dizer simplesmente que Brasília possuiu concepções de ordem internacional distintas daquela do Ocidente liberal. Se isso se traduz em um desafio concreto à Washington é uma questão empírica a ser apreciada.

Ao buscar, nesta dissertação, demonstrar as principais limitações teóricas e empíricas do conceito de balanceamento brando e redefini-lo teoricamente, pretende-se contribuir com a literatura de três formas: a) no avanço da literatura sobre estratégias de política externa disponíveis para Estados secundários como o Brasil no sistema internacional; b) no exercício da aplicação de conceitos teóricos a problemas de política externa brasileira, estudos estes que, no Brasil, ainda são escassos; c) no exame de casos importantes e controversos da política externa brasileira nos anos 2000 ainda pouco explorados empiricamente.

Para desenvolver esta pesquisa, recorre-se a fontes primárias e, majoritariamente, secundárias. Entre as primárias, destacam-se a) os discursos oficiais de autoridades brasileiras, como presidentes da República, chanceleres e demais diplomatas, presentes, sobretudo, na série Resenhas de Política Exterior do Brasil, disponibilizada na página oficial do MRE na internet; b) os documentos oficiais das negociações analisadas ao longo desta dissertação, incorporadas, no anexo deste trabalho. Declarações, artigos e reportagens com diplomatas brasileiros também foram coletados em jornais como Folha de S. Paulo, New York Times, Washington Post, etc.⁶ As fontes secundárias, por sua vez, foram extraídas dos principais periódicos acadêmicos, nacionais e internacionais, assim como de documentos produzidos por centros de estudo especializados em relações internacionais, análise de política externa e política externa brasileira, tais como Revista Brasileira de Política Internacional, Contexto Internacional, Política Externa, Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), *Foreign Affairs*, *International Security Americas Quarterly*, etc.

Além desta introdução e das considerações finais, esta dissertação está dividida em quatro capítulos. No primeiro, apresenta-se os elementos centrais do conceito de balanceamento brando: suas ideias-força, suas premissas e os principais questionamentos teóricos. No segundo, por sua vez, examina-se criticamente como o conceito tem sido utilizado pela literatura sobre política externa brasileira para caracterizar algumas ações diplomáticas do país nos anos 2000. Em seguida, realiza-se um refinamento do balanceamento brando com base nas principais críticas realizadas a ele. Isso feito, o conceito reformulado é testado em

⁶ A escolha desses jornais se justifica simplesmente pela frequência e a amplitude que o tema foi tratado pela mídia. Não é por acaso que os jornais que mais se destacaram na cobertura foram aqueles que mantinham correspondentes *in locu*.

dois casos: a atuação brasileira frente à evolução do conceito de R2P e na questão nuclear iraniana entre 2009 e 2010. O objetivo é refletir criticamente sobre a possibilidade analítica de atribuir a noção de balanceamento brando a algumas iniciativas de política externa brasileira nos anos 2000.

1 A EVOLUÇÃO DA TEORIA DO EQUILÍBRIO DE PODER DESDE O FIM DA GUERRA FRIA

Este capítulo apresenta como a teoria do equilíbrio de poder se desenvolveu no período pós-guerra fria. O objetivo central é identificar, definir e sistematizar as principais ideias e conceitos em voga naquele

período, além de ilustrar como essa discussão abriu espaço para o surgimento do conceito de balanceamento brando. Para isso, passar-se-á em revista as principais fases do debate desta corrente teórica nos últimos trinta anos, a saber: a) o fim da Guerra Fria e o retorno à multipolaridade b) a unipolaridade e a ausência de balanceamento no sistema internacional no fim do século XX e c) o início do século XXI: balanceamento de poder sob uma nova forma. Isso feito, realizar-se-á ainda uma análise de como o conceito de balanceamento brando foi elaborado e operacionalizado pelos seus principais expoentes.

1.1 O FIM DA GUERRA FRIA E O RETORNO À MULTIPOLARIDADE?

O colapso da União Soviética desencadeou a maior mudança nas relações de poder desde a Segunda Guerra Mundial. Com a perda repentina do *status* de superpotência de Moscou, a estrutura bipolar que moldou as políticas de segurança das grandes potências por quase meio século desapareceu, e os Estados Unidos emergiram como a única superpotência restante do sistema internacional. Diante desse novo contexto, teóricos neorrealistas foram rápidos em proclamar que esta nova estrutura unipolar era “um momento” que “não iria durar” ou que já “estava dando caminho à multipolaridade” (MEARSHEIMER, 1990; LAYNE, 1993). Para Mearsheimer (1990), por exemplo, isso decorreria da saída da União Soviética e dos Estados Unidos da Europa Central. A retirada das forças da União Soviética da região, deixaria os demais Estados que a habitavam em condições para agir com maior autonomia. Diante disso, pressões seriam criadas nos EUA e no Reino Unido para que retirassem suas forças da Alemanha e retornassem para seus territórios, uma vez que teriam perdido sua razão original de existir com a extinção da ameaça soviética. Assim, Otan e o Pacto de Varsóvia se dissolveriam. Na prática, elas poderiam até persistir no papel, mas cessariam sua função como alianças. Como resultado, a estrutura bipolar que tinha caracterizado a Europa desde o fim da Segunda Guerra Mundial seria substituída por uma nova estrutura multipolar.⁷

⁷ É comum caracterizar a polaridade do sistema internacional, e não de uma região específica. Neste artigo, entretanto, o foco de Mearsheimer (1990) não é sobre a distribuição global de poder, mas sobre a distribuição de poder na Europa pós-Guerra Fria. Argumentos de polaridade podem ser utilizados para avaliar as perspectivas de estabilidade de uma certa região, desde que os equilíbrios globais

Nesta nova configuração multipolar, segundo Mearsheimer (1990), Alemanha, França, Reino Unido, e talvez a Itália assumiriam *status* de grande potência. A União Soviética, por sua vez, declinaría do *status* de superpotência, mas permaneceria ainda uma grande potência europeia. Como consequência, tal sistema sofreria dos problemas típicos da multipolaridade e, portanto, seria mais propenso à instabilidade. Desequilíbrios de poder poderiam também aparecer e, com efeito, minariam ainda mais a estabilidade do sistema internacional. Em suma, com o fim da Guerra Fria, os fatores que possibilitaram a ausência de guerra na Europa desde 1945 (bipolaridade, o equilíbrio de poder simétrico, e as armas nucleares) desapareceriam. Neste contexto, o cenário mais propenso para a Europa seria o aumento da probabilidade de guerra e a ocorrência de crises recorrentes entre as potências restantes.

Layne (1993), por sua vez, estendeu o exame de Mearsheimer (1990) sobre o futuro geopolítico da Europa pós-Guerra Fria para o nível global. O autor considera que em função da dinâmica do sistema internacional, o crescimento diferenciado dos Estados na anarquia levaria ao surgimento, em pouco tempo, de uma coalizão contrabalanceadora ao poder norte-americano. Segundo Layne (1993), a evidência histórica confirmaria essa expectativa. Para o autor, a história moderna apresenta dois exemplos de unipolaridade anteriores ao norte-americano nos anos 1990: a França entre 1660 e 1714 e a Grã-Bretanha entre 1860 e 1910. A emergência de outras grandes potências faz com que essa unipolaridade seja apenas um “momento” e leve inevitavelmente à multipolaridade. Em princípio, um *hegemon* declinante poderia atuar no sentido de impedir a emergência de outras grandes potências, inclusive recorrendo à força, se fosse necessário: tratar-se-ia de adotar aquilo que Layne (1993) chama de “estratégia de preponderância”. Para ele, isso poderia ser eficaz uma vez ou outra, mas a dinâmica determinante seria estrutural: as taxas diferenciais de crescimento necessariamente redistribuiriam o poder no sistema internacional em detrimento do *hegemon*. Afinal, este tenderia a arcar com custos desproporcionalmente altos com segurança, ao passo que os demais países tenderiam a arcar com custos desproporcionalmente baixos. Assim, os demais países poderiam redirecionar seus recursos para

e regionais sejam distinguidos um do outro e a análise seja focada sobre a estrutura de poder de uma região que seja relevante.

investimentos produtivos, diminuindo progressivamente a distância entre si próprios e a potência unipolar. O resultado – o surgimento de um mundo multipolar – seria, segundo o autor, simplesmente inevitável. Se o hegemon tentasse impedi-lo arcaria com despesas militares ainda maiores, o que só faria acelerar o seu declínio.

Para resumir: Mearsheimer (1990) e Layne (1993) sustentaram que o retorno à multipolaridade seria uma questão de tempo. Enquanto o primeiro o fazia com base no argumento de que isso decorreria da retirada dos Estados Unidos e da União Soviética da Europa Central, o último atribuía ao fato de que sistemas unipolares contêm as sementes da sua própria distribuição. Com o passar do tempo, no entanto, nenhuma das previsões se confirmou. Nem houve um a retirada total das superpotências da Europa Central, nem uma dinâmica de balanceamento, seja interno ou externo. Com vistas a explicar esse *puzzle* é que se desenvolveu o segundo grande debate no seio da teoria do equilíbrio de poder no pós-guerra fria.

1.2 A UNIPOLARIDADE E A AUSÊNCIA DE BALANCEAMENTO NO SISTEMA INTERNACIONAL

Como visto, passados os primeiros anos da década de 1990, o tão propagado retorno à multipolaridade não se concretizou. Nesse contexto, a principal questão em disputa passou a se concentrar nas razões para a ausência de balanceamento contra os Estados Unidos no sistema internacional. Isto levou inúmeros realistas a questionarem os postulados centrais da teoria do equilíbrio de poder.

Wolforth (1999), por exemplo, justificou ausência de balanceamento contra os Estados Unidos no período baseado no argumento de que a unipolaridade seria “uma estrutura em que as capacidades de um Estado são grandes demais para serem contrabalançadas” (p.9).⁸ Para este autor, a distribuição de poder nos anos 1990 era sem precedentes: pela primeira vez na história das relações

⁸ “Unipolarity is a structure in which one state’s capabilities are too great to be counterbalanced”. Tradução nossa.

internacionais a concentração de poder em um polo, os Estados Unidos, era simétrica em todos os principais recursos de poder nacional: território, população, economia, exército, tecnologia, etc.

Além disso, segundo Wohlforth (2009), a geografia também contribuiria para aumentar significativamente a vantagem dos EUA nessa estrutura: sua localização única baixaria seus gastos com defesa, pois como o país é protegido por dois oceanos, a geografia dificultaria o acesso de potenciais adversários ao seu território.⁹ Da mesma forma, como os candidatos potenciais estavam localizados na Eurásia, a dinâmica de balanceamento regional dificultava possíveis tentativas de projeção global de poder: qualquer tentativa de um poder regional ascender provavelmente seria contida regionalmente, sem que os Estados Unidos tivessem que gastar recursos no processo.¹⁰ Em outras palavras, a balança de poder regional tendia a ser, para esses países, mais importante do que a balança de poder global. É por esses motivos, argumenta Wohlforth (1999), que o fenômeno de superextensão imperial não seria factível na unipolaridade.

Tendo isso em vista, para que houvesse um balanceamento efetivo, argumentava o autor, era fundamental ou o surgimento de uma grande aliança ou de um novo Estado polar. Embora os Estados Unidos, segundo Wohlforth (1999), possuíssem 50% das capacidades do sistema internacional no período, em um mundo hipotético em que as alianças funcionassem sem atrito, essa vantagem rapidamente se corroeria. Mas na

⁹ A *rationale* por trás desse argumento é a de que o poder concreto de uma potência diminui em eficácia conforme sua necessidade de transpor grandes massas de água. Esse argumento foi desenvolvido em sua plenitude teórica em Mearsheimer (2001).

¹⁰ Nessa perspectiva, por exemplo, um incremento significativo de poder por parte de qualquer país europeu – por exemplo, a Alemanha – trará, em função de sua proximidade, maior preocupação a seus vizinhos, França, Reino Unido e Rússia, do que ao distante Estados Unidos. Portanto, ainda que qualquer país europeu visse com bons olhos a existência de um contrapeso ao poder estadunidense, a ameaça trazida à vizinhança por esse contrapeso tendia a ser maior do que seu benefício em termos da balança global de poder. O mesmo vale para a Ásia: embora Rússia, China ou Japão pudessem desejar a existência de um contrapeso ao poder norte-americano, cada um deles preferirá sua ausência à ascensão de um dos demais a polo regional. Assim, a possibilidade do surgimento de um candidato a desafiante da potência unipolar tende a ser balanceada pelos seus próprios vizinhos.

ótica do autor, essas expectativas desconsideravam o fato de que a política de alianças sempre impõe custos e que os impedimentos ao balanceamento são especialmente grandes no sistema unipolar que emergiu na esteira da Guerra Fria. Em outras palavras, alianças balanceadoras são inerentemente ineficientes na agregação de recursos de poder. Na visão de Wohlforth (1999, p.29):

Uma olhada na história internacional mostra quão difícil é coordenar alianças contra-hegemônicas. Estados são tentados a seguir comportamento oportunista [*free riding*], transferência de custos a terceiros [*passing the buck*] ou adesão ao hegemom em busca de favores [*bandwagoning*]. Estados têm que se preocupar com serem abandonados pelos seus aliados quando as fichas estão sobre a mesa ou com serem arrastados involuntariamente para conflitos criados por outrem. O aspirante a *hegemon*, enquanto isso, tem apenas que se assegurar de que sua própria casa esteja em ordem. (...) Na medida em que alianças são ineficientes em angariar poder, o polo obtém maior poder por unidade de capacidades agregadas que qualquer aliança contrária que possa ganhar força contra ele.¹¹

A outra possibilidade de balanceamento efetivo era o surgimento de um novo Estado-polo regional. Na perspectiva de Wohlforth (1999), poderia ser uma verdadeira unificação da Europa (com a Europa se tornando um Estado de fato) e da Eurásia Central (com a Rússia recriando seu império) ou uma potência unipolar tornando-se dominante em cada

¹¹ “A glance at international history shows how difficult it is to coordinate counterhegemonic alliances. States are tempted to free ride, pass the buck, or bandwagon in search of favors from the aspiring hegemon. States have to worry about being abandoned by alliance partners when the chips are down or being dragged into conflicts of others’ making. The aspiring hegemon, meanwhile, has only to make sure its domestic house is in order. In short, a single state gets more bang for the buck than several states in an alliance. To the extent that alliances are inefficient at pooling power, the sole pole obtains greater power per unit of aggregate capabilities than any alliance that might take shape against it”. Tradução deste autor.

região do globo (Alemanha, Rússia e China ou Japão, respectivamente). Caso isso de fato acontecesse, avaliava Wolhforth (1999), o sistema internacional deixaria de ser unipolar. Seja por problemas políticos e institucionais, seja por questões geopolíticas, o autor considerava, todavia, que esse caminho à multipolaridade era pouco provável.

Em resumo, para Wolhforth (1999), no período pós-guerra fria os Estados Unidos gozavam de tamanha superioridade sobre os demais Estados em todas as dimensões importantes do poder (militar, econômico, tecnológico, geopolítico, etc.), que um esforço para balancear o poder norte-americano seria inviável, tanto por causa dos custos econômicos e políticos associados a tal empreitada quanto pelos problemas de coordenação envolvidos na operacionalização de uma coalizão balanceadora. Nesse contexto, as únicas opções disponíveis a Estados secundários seriam a de praticar *bandwagoning* com os EUA (explícita ou implicitamente) ou não tomar qualquer ação que pudesse implicar a sua inimizade.

Uma explicação alternativa para a ausência de balanceamento contra os Estados Unidos foi elaborada por Ikenberry (1998/1999). Para o autor, ela derivava da ideia de auto restrição e da disposição dos EUA em participar das instituições internacionais como forma de sinalizar sua autolimitação estratégica. Como um *hegemon* racional, os Estados Unidos impunham a si mesmos certo grau de contenção e comprometimento institucional que visava limitar sua capacidade de ameaçar ou abandonar seus principais aliados.¹² Nesta perspectiva, os EUA seriam uma potência satisfeita e, portanto, defensora do *status quo*. Sua grande estratégia estaria voltada à defender as regras do jogo de ameaças oriundas de países revisionistas – como, por exemplo, a União Soviética durante a Guerra Fria ou a Coreia do Norte no contexto pós-Guerra Fria.

Essas instituições e regimes internacionais que se desenvolveram desde o final da Segunda Guerra Mundial, argumenta Ikenberry

¹² Ikenberry (1998/99) também assinalava que a natureza permeável do sistema político norte-americano possibilitava aos potenciais balanceadores uma variedade de caminhos para monitorar e moldar sua política externa, assim reduzindo o medo de que os Estados Unidos pudessem usar seu poder em caminhos que ameaçassem seus interesses.

(1998/99), se aprofundaram de tal maneira que levaram à “constitucionalização” das relações internacionais. Em decorrência disso, segundo o autor, teria se originado uma ordem robusta e estável - mesmo na ausência de uma ameaça externa - que seria uma característica inevitável e duradoura do sistema internacional por muitos anos. Assim, onde Wolforth (1999) traçava a estabilidade como produto da estrutura material do sistema internacional, Ikenberry (1998/99) a observava como um produto historicamente contingente e dependente das alianças liberais institucionalizadas desde o final da Segunda Guerra mundial

Outros autores, por sua vez, explicam a ausência de balanceamento tradicional contra os Estados Unidos com base no argumento da sua reputação internacional. Na perspectiva de Walt (1987), por exemplo, Estados não balanceiam poder, mas ameaças – entendidas como a combinação de poder agregado, proximidade geográfica, capacidades ofensivas, e intenções agressivas. Nesse contexto, Estados podem ter boas ou más intenções, e somente aqueles cujas intenções são percebidas como agressivas fornecem os incentivos para serem balanceados. No caso dos Estados Unidos, em particular, Walt (2002) argumenta que este tem tido intenções relativamente moderadas em comparação com outras grandes potências ao longo dos últimos dois séculos, nunca buscando conquistar um país importante que ainda não estivesse em guerra com ele ou um de seus aliados, nem procurando construir um império ou estabelecer uma esfera de influência além de sua própria região do mundo. É por isso que, durante a Guerra Fria, por exemplo, a Europa Ocidental e o Japão foram aliados dos americanos, apesar da enorme ameaça potencial levantada pelo seu poder material.

Como argumenta Pape (2005), “a longa ascendência dos Estados Unidos tem sido uma notável exceção”¹³ à previsão da teoria do equilíbrio de poder, e a principal razão para isso é sua “alta reputação de intenções não-agressivas”.¹⁴ Dadas as suas vantagens de poder, isso tem sido em parte o resultado de sua auto-restrição, que Walt (2002) acredita poder

¹³ “[...] the long ascendancy of the United States has been a remarkable exception to the general rule that states balance against superior power”. Tradução nossa.

¹⁴ “No other great power in history has been so dominant, has had such a high reputation for nonaggressive intentions, and has limited itself to offshore balancing [...]”. Tradução nossa.

continuar a “manter o resto do mundo '*off-balance*' e minimizar a oposição que os Estados Unidos enfrentarão no futuro”.¹⁵¹⁶

Em suma, cada uma das abordagens teóricas acima discutidas oferece diferentes razões para explicar a ausência de balanceamento tradicional contra os Estados Unidos no pós-guerra fria, a despeito de sua enorme concentração de poder político, econômico e militar. Enquanto Wolhforth (1999) atribui isso aos custos proibitivos de realizar balanceamento na unipolaridade, Ikenberry (1998/1999) enfatiza a auto-restrição estratégica norte-americana como mecanismo preventivo à emergência de rivais. Para Walt (2002) e Pape (2005), por sua vez, os Estados Unidos não são balanceados, pois são vistos como portadores de intenções não-agressivas e, com isso, não representam uma ameaça à segurança de outros Estados no sistema internacional.

Com a virada do século e o comportamento dos Estados Unidos desde os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, tais abordagens, no entanto, começaram a ser colocadas à prova. O unilateralismo americano e as reações a ele desencadearam uma nova onda de discussão sobre a utilidade analítica da teoria do equilíbrio de poder para explicar as dinâmicas de poder na unipolaridade. Passou-se a discutir sobre a necessidade de ampliar-se (ou não) o conceito de balanceamento. É dessa discussão que se originará o conceito de balanceamento brando, conforme será visto a seguir.

¹⁵ “[...] keep the world ‘off-balance’ and minimum opposition that Unites States will face in the future.” Tradução nossa.

¹⁶ Cabe ressaltar que a adoção dessa perspectiva representa um importante rompimento com a ênfase realista tradicional sobre a incerteza inerente as intenções dos Estados em um sistema internacional anárquico, conforme desenvolvida por Mearsheimer (2001, p.42-46). A incorporação de elementos teóricos de segunda imagem na teoria do equilíbrio de poder, todavia, não veio sem discussões e críticas. Do ponto de vista da metodologia de programas de pesquisa de Lakatos (1999) e Zahar (1999), por exemplo, soluções dessa natureza tendem a tornar degenerativo os programas de pesquisas realista. A implicação teórica dessa atitude é evidente: sempre se poderá recorrer a explicações desse tipo para escamotear fracassos teóricos, sem que essa atitude aumente a capacidade preditiva da teoria.

1.3 A VIRADA DO SÉCULO: BALANCEAMENTO DE PODER SOB UMA NOVA FORMA?

O equilíbrio de poder é o alicerce da teoria realista das Relações Internacionais. Mas desde o fim da Guerra Fria tem se mostrado incapaz de explicar a limitada evidência empírica de formas tradicionais de balanceamento (interno e externo) contra o poder dos Estados Unidos, então potência unipolar. Isso tem levado a sérios questionamentos sobre sua utilidade analítica para explicar a nova dinâmica internacional desencadeada pela ascensão de George W. Bush ao poder em 2001. No seio deste debate, ganhou tração a discussão sobre a necessidade de ampliar-se o conceito de balanceamento: é dessa discussão que se origina o conceito de balanceamento brando. Desde então, os teóricos estudando o assunto se dividiram em torno de dois grupos principais.¹⁷

O primeiro era composto por aqueles que argumentavam que o fenômeno do balanceamento tomou novas formas no início do século XXI. Para Layne (2006), por exemplo, o balanceamento contra os Estados Unidos já está em progresso, o que significa dizer que o período pós-guerra fria não é uma exceção à previsão de que uma ampla concentração de poder em posse de um Estado levará ao balanceamento pelos demais Estados em condições de fazê-lo. Entretanto, o fato que o resultado das ações estatais não foi o equilíbrio de poder sistêmico tem dificultado o reconhecimento das práticas balanceadoras. Tal reconhecimento, segundo o autor, deriva de uma estreita definição do termo balanceamento.

Assim, em uma tentativa de contribuir para o debate sobre a presença ou ausência de balanceamento no sistema internacional no início

¹⁷ Embora já se discutisse embrionariamente o conceito de balanceamento brando em meados de 2002 e 2003, ele foi sistematizado pela primeira vez na edição especial da revista *International Security* de 2005. A edição era composta por aqueles defendiam a ideia de balanceamento brando (ART, 2005; PAUL, 2005; PAPE, 2005) e aqueles contrários ao surgimento do conceito (BROOKS; WOHLFRTH, 2005; LIEBER; ALEXANDER, 2005). Ressalta-se, no entanto, que a revisão bibliográfica realizada adiante não se limitará aos *papers* dessa edição da *International Security*, mas também incorporará os trabalhos de Walt (2006, 2009) e Layne (2006) sobre esse conceito.

do século XXI, acadêmicos como Layne (2006), Paul (2005), Pape (2005), Walt (2006) defenderam a necessidade de rever esse conceito. De acordo com Layne (2006), a definição de balanceamento como uma resposta militar ante uma ameaça existencial seria insuficiente para compreender as dinâmicas geopolíticas numa era de hegemonia norte-americana. Devido às formidáveis capacidades materiais dos Estados Unidos, outros Estados consideram improvável se engajar em balanceamento tradicional contra esse país. Em um mundo unipolar, grandes potências teriam que se adaptar à hegemonia e perseguir estratégias de balanceamento que evitassem a confrontação direta com o *hegemon*.

Nesse contexto, novas formas de balanceamento teriam surgido em face da hegemonia estabelecida - em contraste com aquelas enfrentadas pelos candidatos à hegemon no passado. Um exemplo dessas novas formas de balancear seria o balanceamento brando (*soft balancing*)¹⁸, o qual, para Layne (2006, p.8), “envolve o uso da diplomacia, instituições internacionais e direito internacional para embaraçar e deslegitimar as ações do hegemon”.

Na mesma linha de interpretação de Layne (2006), Paul (2005) também esboçou as razões do porquê de o fenômeno do balanceamento brando ter surgido. Para o autor (2005), desde o fim da Guerra Fria, poderes como China, França, Alemanha, Índia e Rússia têm abandonado o balanceamento tradicional – baseado em alianças e acúmulo militar -

¹⁸ Outros exemplos, segundo Layne (2006), seriam o *economic prebalancing* e o *leash-slipping*. O primeiro, ocuparia um meio termo entre o balanceamento brando e duro. Os Estados que buscam tal comportamento, argumenta o autor, tentam evitar os riscos de uma mobilização militar prematura face os Estados Unidos, se concentrando primeiro em reduzir o hiato econômico e tecnológico em relação àquele país. Este é o caso da China argumenta Layne. O segundo, por sua vez, é uma estratégia preventiva a uma ameaça, na qual não há uma confrontação direta contra o unipolo, mas se busca atuar de maneira independente em questões de segurança. Uma tentativa de *leash-slipping*, segundo o autor, teria sido os esforços dos países europeus na criação de uma política externa e de segurança comum, ancorada na independência militar e na integração da indústria de defesa europeia. Isto ocorreu, em particular, quando a Europa deu um importante passo na busca por sua autonomia militar, adotando a Política de Defesa e Segurança Europeia (ESDP) (LAYNE, 2006)

contra os Estados Unidos em nível sistêmico. Isso não significa, contudo, que eles estão assistindo impotentes ao exercício do poder estadunidense. Esses Estados apenas têm renunciado à mobilização militar, porque o *hegemon* não representa um desafio direto à sua segurança, condição necessária para que ocorra o balanceamento tradicional. Ausente tal preocupação, as motivações e as estratégias dessas grandes potências frente aos Estados Unidos se modificaram. Na verdade, esses países passaram a perceber os Estados Unidos como um *hegemon* constrangido por uma multiplicidade de fatores, incluindo instituições democráticas internas, dinâmicas de política interna e, sobretudo, a posse de armas nucleares por parte de Estados secundários.

Segundo Paul (2005), no entanto, essa percepção vem se alterando desde o início do século XXI. O crescente unilateralismo norte-americano e sua tendência, pós-11 de setembro de 2001, de intervir militarmente em Estados soberanos e mudar regimes que perseguem políticas antiamericanas, como o Iraque, por meio da força, teriam levado as grandes potências, com exceção do Reino Unido, principal aliado dos Estados Unidos, a tomarem medidas para restringir o poder dos Estados Unidos e aumentar sua própria segurança e influência no sistema internacional. Essas medidas, segundo Paul (2005), são classificadas como de balanceamento brando e envolvem a construção de coalizões, barganha diplomática dentro das instituições internacionais, aumento limitado de arsenais militares e exercícios militares conjuntos *ad hoc*. Enquanto perseguem o balanceamento brando, assinala Paul (2005), os Estados podem se engajar com *hegemon* e desenvolver vínculos institucionais (*binding*) a fim de evitar possíveis ações de retaliação.

Para Paul (2005), o balanceamento brando ocorre nas seguintes condições: i) a posição de poder do *hegemon* e seu comportamento militar são de crescente preocupação, mas ainda não representam um sério desafio à soberania dos Estados de segunda ordem; (ii) o Estado dominante ainda é a principal fonte de bens públicos, tanto na economia quanto na segurança e não pode facilmente ser substituído; e (iii) o Estado dominante não pode facilmente retaliar porque os esforços de balanceamento dos outros Estados não são evidentes ou porque tais esforços não desafiam diretamente a sua posição de poder com meios militares.

Para Pape (2005), por sua vez, o balanceamento interno - o aumento das capacidades militares de um país - não é factível na

unipolaridade devido aos altos custos e o risco de gerar uma reação do poder unipolar. Com relação ao balanceamento externo - a formação de alianças militares -, esse comportamento é dificultado por problemas de ação coletiva. Para o balanceamento externo ocorrer, segundo Pape (2005), ele deveria emergir de uma só vez. Isto acontece, pois, se os Estados aderirem a um movimento balanceador gradualmente, a aliança em questão irá provavelmente enfrentar a resistência do poder unipolar sem capacidades suficientes para enfrentá-lo. O movimento seria assim enfraquecido em sua origem. Disso resulta, para o autor, que Estados irão se engajar em estágios primários de balanceamento, como o balanceamento brando em vez do balanceamento duro.

Pape (2005) reconhece que o balanceamento brando¹⁹ não desafia diretamente o poder militar dos Estados Unidos, mas afirma que ele atrasa o exercício daquele poder e impõe custos imediatos e constrangimentos para seu uso. Além disso, o autor ressalta que a contínua busca de uma política de segurança nacional unilateral e agressiva pelos Estados Unidos resultará em aumento progressivo do balanceamento brando. O reiterado exercício desta forma de balanceamento, por sua vez, poderia evoluir gradualmente para uma forma mais dura, desde que o balanceamento brando estabelecesse as bases de confiança que permitisse sua forma mais dura emergir no futuro.

Da mesma forma para Walt (2006), a viabilidade do balanceamento brando depende das expectativas que cada Estado tem sobre o que os outros potenciais balanceadores irão fazer. Disso resulta, que a cooperação é um aspecto central do seu conceito de balanceamento brando. Segundo Walt (2006, p.82): “Na atual era de dominância dos EUA [...] balanceamento brando é a coordenação consciente da ação diplomática, a fim de obter resultados contrários às preferências dos EUA – resultados que não poderiam ser obtidos se os balanceadores não dessem uns aos outros graus mútuos de apoio”.²⁰ Por definição, balanceamento brando procura limitar a capacidade do unipolo para

¹⁹ Para Pape (2005, p.10), balanceamento brando é equivalente a “usar ferramentas não-militares [tais como instituições internacionais, fortalecimento econômico, acordos diplomáticos] para atrasar, frustrar e minar políticas militares unilaterais e agressivas dos Estados Unidos”.

²⁰ “conscious coordination of diplomatic action in order to obtain outcomes contrary to U.S. preferences, outcomes that could not be gained if the balancers did not give each other some degree of mutual support.” Tradução nossa.

“impor suas preferências sobre os outros” (82).²¹ Para praticá-lo, no entanto, os Estados devem coordenar suas ações entre si, com este propósito em mente.

Dessa revisão de literatura, pode-se inferir que o conceito de balanceamento brando é composto por quatro elementos.²² Primeiro, o balanceamento brando é um comportamento típico da unipolaridade. Isso implica excluir sistemas internacionais que variam em qualquer direção. Em sistemas bipolares ou multipolares, Estados podem adotar estratégias de balanceamento tradicional para conter o poder dominante. Em sistemas hegemônicos, por sua vez, o balanceamento tradicional não é factível dado o controle e o poder exercido pelo *hegemon*.

Segundo, balanceamento brando não é uma resposta à preponderância de poder da potência unipolar, mas às percepções que os países envolvidos no balanceamento têm desse poder e ao medo de seu uso unilateral. Ele responde ao que Walt (1987) chamou de “Teoria da Balança das Ameaças”.²³ O foco na ameaça posta pelo *hegemon*, em vez da atenção exclusiva em seu poder, ressalta a importância das intenções do unipolo e de como suas intenções são percebidas. Se o unipolo é percebido como possuindo auto-restrição e provendo benefícios na forma de bens públicos e privados, os custos de restringi-lo superarão seus benefícios. Se o unipolo é percebido como cada vez mais imperialista, balanceamento brando é mais propenso a ser realizado.

²¹ “impose its preferences on others.” Tradução nossa.

²² Haveria ainda um quinto elemento, mas como seu uso não é consensual na literatura optou-se por deixá-lo de fora. É o caso do balanceamento brando como possível precursor do balanceamento duro. Nesta perspectiva, o balanceamento brando por ser uma estratégia de baixo risco e custo para Estados secundários perseguirem suas prioridades sem provocar o poder do unipolo. Isto porque, formar uma coalizão de oposição é sempre uma tarefa arriscada, dado que os Estados têm incentivos para *pass the buck*, *free ride*, ou *shirk*. Assim, construir cooperação é particularmente difícil em um sistema unipolar, pois mais Estados devem coordenar suas ações e, no processo, o unipolo pode infligir custos elevados naqueles que o opõem.

²³ Importante ressaltar que não é consensual na literatura que a “balança de ameaças” seja considerada uma teoria das RI. Waltz (2000, p.96), por exemplo, explica que ele vê a “balança de ameaças” mais como parte de uma descrição de como os *policymakers* pensam o mundo quando tomam decisões sobre a formação de alianças, do que como o nome de uma nova teoria propriamente dita.

Terceiro, o balanceamento brando não é limitado a responder às ameaças diretas colocadas pela potência unipolar. Os efeitos indiretos do exercício do poder pela potência unipolar também podem ser prejudiciais à segurança de outros Estados. Por exemplo, a invasão dos Estados Unidos no Iraque, em 2003, aumentou as ameaças terroristas que os países europeus enfrentaram, o que foi uma das razões pelas quais o presidente francês, Jacques Chirac, em particular, se opôs à guerra. Por isso, se as ações do unipolo afetam negativamente a segurança de outros Estados, seja direta ou indiretamente, eles irão reagir com vistas a restringir seu poder. Efeitos indiretos podem não prejudicar tanto quanto os efeitos diretos (quando o unipolo vai à guerra contra outros Estados) mas, ainda assim, prejudicam.

Quarto, balanceamento brando é uma estratégia não-militar. Na prática, uma variedade de instrumentos está à disposição dos Estados que a adotam. Como Pape (2005, p.36) observa “mecanismos de balanceamento brando incluem negação territorial, diplomacia abrangente, fortalecimento econômico, e sinalização da disposição em participar em uma coalizão balanceadora”.²⁴ A cooperação também é um importante aspecto dessa estratégia, conforme enfatizado por Walt (2006). Estados engajados em balanceamento brando procuram limitar a capacidade do unipolo de “impor suas preferências sobre os outros”²⁵ (p.82) através de ação coordenada e de tentativas de construção de coalizões de oposição.

Por outro lado, há um segundo grupo de teóricos que repudiam a ideia de que o conceito de balanceamento tenha sido transformado. Por exemplo, Nexon (2009) argumenta que melhor do que a distinção entre balanceamento brando e duro seria explorar as várias estratégias usadas por Estados para balancear, o balanceamento sendo entendido como a busca pela redução de déficits de segurança. Isso porque, na perspectiva de Nexon (2009), a diferença entre balanceamento duro e brando não seria de *tipo*, mas de *grau*.

O conceito, por sua vez, foi mais duramente criticado por Brooks e Wohlforth (2005). Para esses autores, expandi-lo para incluir outros

²⁴ “Mechanisms of soft balancing include territorial denial, entangling diplomacy, economic strengthening, and signaling of resolve to participate in a balancing coalition”. Tradução nossa.

²⁵ “impose its preferences on others.” Tradução nossa.

esforços além do aumento em arsenais militares e a formação de alianças militares levará a uma situação distinta da sua concepção original. Assim, na perspectiva desses autores, para que um comportamento possa ser caracterizado como de balanceamento brando é necessário, primeiro, que as ações realizadas pelos supostos balanceadores sejam conectadas à concentração sistêmica de poder dos Estados Unidos; segundo, que as ações balanceadoras sejam tomadas em resposta à percepção que a concentração de poder dos Estados Unidos é uma ameaça direta a segurança daqueles que balanceiam. E, por se engajarem em comportamento de balanceamento brando, os Estados devem ter a expectativa de que, ao constranger a ameaça direta colocada pelos Estados Unidos, irão melhorar a sua própria segurança.

Examinando com base nesses critérios os casos mais citados pela literatura como exemplos de balanceamento brando - o apoio russo ao programa nuclear iraniano, a aliança estratégica de Rússia com Índia e China, o fortalecimento da coordenação militar entre os membros da União Europeia e a oposição de Rússia, Alemanha e França à invasão do Iraque (2003) –, Brooks e Wohlforth (2005) não encontraram evidências que pudessem caracterizá-los como exemplos de balanceamento brando. O comportamento antiamericano identificado nesses casos não era nem motivado por uma ameaça percebida à segurança desses Estados emergindo dos Estados Unidos, nem seu objetivo era diminuir a capacidade norte-americana de prevalecer sobre eles. As tentativas mencionadas de constranger o poder dos Estados Unidos seriam mais bem compreendidas, afirmam os autores, por explicações alternativas: interesses econômicos, preocupações de segurança regional, desacordos sobre opções políticas para resolver problemas internacionais e incentivos domésticos. Em outras palavras, para Brooks e Wohlforth (2005), o conceito de balanceamento brando não é adequado para explicar os casos mais citados pela literatura como exemplo de balanceamento brando.

Outra crítica de Brooks e Wohlforth (2005) ao conceito de balanceamento brando diz respeito ao fato do mesmo ser indistinguível da noção de barganha diplomática, que resultam de desacordos rotineiros sobre escolhas políticas.²⁶ Essas disputas parecem importantes, segundo

²⁶ Nas palavras dos autores, balanceamento brando é “um termo *inteligente/portentoso* para descrever disputas políticas convencionais e barganha diplomática”. “Into a portentous-sounding term to describe conventional policy

os autores, somente porque a unipolaridade não oferece um quadro de referência para comportamentos de balanceamento, como acontece em sistemas bipolares ou multipolares.

Avançando crítica similar, Lieber e Alexander (2005, p. 131) argumentam: “os eventos utilizados para detectar a presença de balanceamento brando são tão típicos na história que não são, e talvez não possam ser, distinguidos das fricções diplomáticas de rotina entre países, mesmo entre aliados”.²⁷ E mesmo que o conceito fosse falseável, assinalam os autores, as evidências disponíveis até o momento não são suficientes para suportar as previsões específicas proferidas por aqueles autores que avançam o conceito. Por isso, na ótica dos autores, a discussão do conceito de balanceamento brando é caracterizada por “muito barulho” por nada.

Para resumir, a discussão envolvendo o conceito de balanceamento brando na literatura internacional pode ser dividida em torno de duas grandes vertentes teóricas. De um lado, estão aqueles que defendem o desenvolvimento do conceito para explicar a nova dinâmica sistêmica desencadeada pelas ações norte-americanas após a ascensão de Bush ao poder em 2001, em geral, e a invasão do Iraque em 2003, em particular (PAUL, 2005; PAPE, 2005; LAYNE, 2006; WALT, 2006). De outro, estão aqueles que advogam que o conceito não tem utilidade teórica-empírica, pois ou foge da herança intelectual da teoria do equilíbrio de poder, ou porque é indistinguível da noção de fricções diplomáticas (BROOKS; WOHLFORTH, 2005; NEXON, 2009).

1.4 A VERTENTE PRÓ-BALANCEAMENTO BRANDO E SUAS LIMITAÇÕES TEÓRICAS E EMPÍRICAS

Por acreditar que o balanceamento brando é um conceito útil para explicar e compreender a dinâmica sistêmica no início do século XXI,

disputes and diplomatic bargaining” (BROOKS, WOHLFORTH, 2005, p.76). Tradução nossa.

²⁷ “The events used to detect the presence of soft balancing are so typical in history that they are not, and perhaps cannot be, distinguished from routine diplomatic friction between countries, even between allies.” Tradução nossa.

esta dissertação se alinha a vertente pró-balanceamento brando.²⁸ Entretanto, existem limitações na forma como essa vertente concebeu e operacionalizou o conceito que precisam ser apresentadas e discutidas, pois, como será visto no próximo capítulo, repercutirão na forma como a literatura sobre política externa brasileira incorporou o conceito para explicar o comportamento diplomático do país nos anos 2000.

Existem três problemas ou limitações teóricas e empíricas associadas ao conceito de balanceamento brando elaborado por Pape (2005), Paul (2005) e outros. O primeiro diz respeito à sua falta de delimitação. Na prática, balanceamento brando inclui quase toda e qualquer ação não-militar disponível para Estados secundários lidarem com o Estado dominante na unipolaridade. O problema com essa definição, no entanto, é que ela não reconhece que o balanceamento brando é apenas um tipo de estratégia de política externa disponível para Estados secundários perseguirem seus interesses na política internacional. Outras estratégias podem incluir *hedging*, *bandwagoning*, *distancing*, por exemplo. Ao não se diferenciar criteriosamente dessas explicações alternativas, o balanceamento brando perde falseabilidade e, conseqüentemente, poder explicativo.

Esse primeiro problema está diretamente conectado com o segundo: a subespecificação do conceito. Embora os autores reconheçam que a ameaça gerada pelo unilateralismo norte-americano é uma condição necessária para que Estados secundários decidam balancear os Estados Unidos, isso não é suficiente para determinar quando um Estado fará balanceamento brando. Na prática, Estados que se sentem ameaçados pelo comportamento do Estado dominante podem ou não se opor a ele.

Essa limitação decorre do fato de que os autores em questão não incorporaram em suas análises variáveis domésticas, que ajudariam a explicar a decisão de um país de buscar balancear o unipolo ou não. Não há uma estrutura conceitual, na teoria hoje existente, que possibilite explorar como percepções da elite, opinião pública, nacionalismo, dentre outros, ajudam a explicar as circunstâncias nas quais determinados

²⁸ A vertente crítica ao balanceamento brando também tem tração na literatura como pode ser observado, por exemplo, dos inúmeros trabalhos que foram publicados após a edição especial da *International Security* de 2005 (HOWORTH; MENON, 2009).

Estados adotam o balanceamento brando. A consequência disso, como já frisado, é o caráter subespecificado do conceito.

Essa falta de poder preditivo e explicativo do balanceamento brando tem repercussões diretas na terceira limitação observada no conceito: a falta de uma clara estratégia de identificação do balanceamento brando em casos concretos. Na prática, como o mecanismo que desencadeia o balanceamento brando é subespecificado por essa literatura, não se tem clareza de qual (is) variáveis precisam ser observadas quando da análise da empiria para que se possa caracterizar uma ação como de balanceamento brando. Afinal, a ameaça gerada pelo unilateralismo americano é uma condição necessária, mas não suficiente, para explicar quando os Estados adotam o balanceamento brando. Talvez seja por essa razão que os trabalhos de Pape (2005), Paul (2005), e outros não façam um exame rigoroso dos eventos históricos que classificam como de balanceamento brando.

1.5 CONCLUSÕES

Neste capítulo, viu-se que o fim da Guerra Fria levou a uma renovação da teoria do equilíbrio de poder. Num primeiro momento, o debate se concentrou sobre quando esperar o retorno à multipolaridade. Afinal, a unipolaridade seria uma “ilusão”, “um momento” que “não iria durar” por muito tempo. Mas com pouca evidência empírica que sugerisse o aumento do balanceamento tradicional contra os EUA, logo a atenção se voltou para explicar as razões para ausência desse comportamento.

Na virada do século, a questão em disputa passou a se concentrar se o balanceamento estava emergindo sob uma nova forma. Afinal, seria um erro esperar balanceamento duro contra os Estados Unidos, pois, sob a unipolaridade, os custos de tal empreitada seriam proibitivos. Assim, o balanceamento emergiria numa forma mais branda. Desde então, os teóricos estudando o assunto se dividiram em torno de dois principais grupos: um favorável ao balanceamento brando e outro contrário a ele.

O primeiro grupo era composto por aqueles que defendiam o desenvolvimento do conceito para explicar a nova dinâmica sistêmica desencadeada pelas ações norte-americanas após a ascensão de Bush ao poder em 2001, em geral, e a invasão do Iraque em 2003, em particular. O segundo, por sua vez, era composto por aqueles que advogavam que o conceito não tinha utilidade teórico-empírica, pois, ou fugia da herança intelectual da teoria do equilíbrio de poder, ou porque era inerentemente não-falseável.

Como visto, esta dissertação optou por adotar a vertente pró-balanceamento. A razão para isso é seu potencial analítico para compreender a dinâmica da política externa brasileira nos anos 2000. No entanto, três limitações foram identificadas no conceito utilizado por essa vertente que repercutirão diretamente na forma operacionalizada pela literatura sobre política externa brasileira, a saber: a) o conceito é mal delimitado; b) o seu mecanismo desencadeador é pouco especificado e; c) sua estratégia de identificação não é claramente delineada ou esboçada.

Feita essa revisão da literatura internacional da teoria do equilíbrio de poder, com particular ênfase no balanceamento brando e suas limitações teóricas e empíricas, o próximo capítulo buscará identificar com o cenário intelectual brasileiro incorporou esse conceito nos estudos sobre política externa brasileira no início do século XXI.

2. O BALANCEAMENTO BRANDO NO CENÁRIO INTELECTUAL BRASILEIRO NOS ANOS 2000: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA E EMPÍRICA

Este capítulo revisa como o cenário intelectual brasileiro incorporou o conceito de balanceamento brando para explicar a trajetória recente da política externa brasileira. Para isso, na primeira parte, examinam-se criticamente os principais trabalhos publicados sobre o tema. Em seguida, apresentam-se as principais ações diplomáticas brasileiras listadas por essa literatura como exemplo de balanceamento brando. Feito isso, discute-se os critérios que foram utilizados para se chegar a tais conclusões. Por fim, argumenta-se que a literatura nacional sobre o tema não foi capaz de superar as principais limitações teóricas e empíricas do conceito herdadas dos seus expoentes originais, a saber: Paul (2005) e Pape (2005).

2.1 BALANCEAMENTO BRANDO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL

Do ponto de vista da política externa brasileira, Hurrell (2006 [2009]) foi o primeiro estudioso a caracterizar ações diplomáticas brasileiras no início do século XXI como de balanceamento brando. Para Hurrell (2006 [2009]), como base na definição de Paul (2005), balanceamento brando é entendido como:

[um] comportamento [que] não envolve tentativas diretas de confrontar ou constringer o país dominante por meio de alianças militares (balanceamento externo) ou mobilização militar (balanceamento interno). Ao contrário [...] envolve outras formas de cooperação: ententes, entendimentos informais, exercícios cooperativos ad hoc ou colaboração em instituições regionais ou internacionais. O propósito dessas formas cooperativas é complicar e aumentar os custos das

políticas norte-americanas em instituições internacionais (especialmente negando legitimidade a elas), desafiar preferências norte-americanas dominantes e negar cooperação efetiva (em contraste com cooperação formal ou retórica) da qual depende o cumprimento dos objetivos de política externa dos Estados Unidos (HURRELL, 2006 [2009], p. 34).

Segundo o autor, esse não seria um comportamento novo na política internacional. É familiar a qualquer um que tenha estudado as opções de política externa de países situados dentro da esfera de influência de uma grande potência. A questão central, no entanto, seria determinar até que ponto seria correto ou útil analisar a trajetória recente da política externa brasileira sob tal lente teórica. Esse é o *puzzle* central que guia sua discussão conceitual.

Essa discussão faz-se ainda mais necessária, na visão de Hurrell (2006 [2009]), pois nem todo comportamento que parece ser de balanceamento brando é de fato motivado por questões de equilíbrio de poder. Para o autor, os críticos estão corretos em afirmar que pode haver muitas outras razões (econômicas, políticas, securitárias) para que países secundários procurem infligir custos ao Estado dominante. Por isso, a menos que as ações desses países sejam de alguma forma reações ao poder americano, em sua perspectiva, não faria sentido invocar a noção de balanceamento brando.

Para Hurrell (2006 [2009]), entretanto, o argumento da escassa utilidade analítica do balanceamento brando não deve ser superestimado. Afinal, aqueles que adotam uma visão cética do seu uso subestimam o “papel do poder e das políticas norte-americanas em moldar os termos do debate em áreas temáticas aparentemente diversas” (HURRELL, 2006 [2009], p.35). Por essa razão, o autor defende que a relevância e a utilidade do conceito não sejam limitadas aos casos nos quais o poder não balanceado representa um “desafio de segurança direto a outros Estados”, conforme defendido por Brooks e Wohlforth (2005, p.103). Na prática, para Hurrell (2006 [2009]), o problema do poder não balanceado:

não é que este leve inevitavelmente a ameaças militares; é que permite aos poderosos impor a lei

aos menos poderosos, distorcer os termos da cooperação em seu próprio favor, impor seus próprios valores e modos de atenuar e mitigar as regras das quais a cooperação estável e legítima dependem. É por esta razão que a percebida necessidade de “conter” o poder dos Estados Unidos é um importante elemento da política externa brasileira em muitas áreas e assuntos nos quais céticos consignam a área da barganha diplomática normal (HURRELL, 2006 [2009], p.35-36).

Um exemplo disso, segundo Hurrell (2006 [2009]), seria a política brasileira na OMC. Ela é, segundo o autor, “diretamente relacionada à concentração sistêmica de poder e não simplesmente resultado de interesses especificamente comerciais” (p.36). Outra instância, continua Hurrell (2006 [2009]), seria o uso que o Brasil faz de instituições internacionais para “resistir à tentativas norte-americanas de promover novas normas sobre o uso da força, questionar o princípio da soberania, usar a força para promover a mudança de regime em outros países” (p.27).

Hurrell (2006 [2009]) sustenta ainda que o uso do balanceamento brando somente faz sentido quando se considera o significado que se confere às questões de legitimidade e ação simbólica na política internacional. Ignorar o grau em que o poder dos Estados Unidos é dependente do cultivo da legitimidade, em sua visão, seria uma abordagem restrita e inadequada do sistema internacional. Para o autor (2006 [2009], p. 36, *apud* ARON, 1966, p.70): “Ou uma grande potência não tolerará iguais e, portanto, deverá proceder ao último grau do império, ou consentirá em ser a primeira entre as outras entidades soberanas e deverá conseguir a aceitação de tal empreitada”. E legitimidade e ação simbólica são essenciais à aquisição de tal aceitação.

Em linhas gerais, dessa discussão conceitual depreende-se que Hurrell (2006 [2009]) não criou um conceito propriamente dito – e possivelmente nem mesmo esse era seu propósito –, mas procurou se utilizar daquele desenvolvido por Paul (2005). Isto é, para Hurrell (2006 [2009]), balanceamento brando é um comportamento voltado contra as

ameaças indiretas colocadas pelo Estado dominante à segurança de outros Estados e que se expressa por meio de instrumentos não-militares. O que está ausente, todavia, no uso que Hurrell (2006 [2009]) faz do conceito de Paul (2005), é a noção de percepção de ameaça. As implicações decorrentes de tal ausência serão discutidas mais adiante.

Ressalta-se que, não teria sido problemático Hurrell (2006 [2009]) incorporar o conceito de Paul (2005), se tivesse superado sua principal limitação teórica: a falta de poder explicativo e preditivo. Afinal, sem questionar a definição e a estratégia de identificação adotada por Paul (2005), Hurrell (2006 [2009]) não foi capaz de avançar no desenvolvimento do conceito e, com isso, torná-lo operativo. Dois exemplos são sintomáticos a esse respeito.

Primeiro, por afirmar que o balanceamento brando envolve várias formas de cooperação (“ententes diplomáticas, entendimentos informais, exercícios cooperativos *ad hoc* ou colaboração em instituições regionais ou internacionais” (HURRELL, 2006 [2009], p.34) e não empreender uma discussão teórica e empírica detalhada sobre essas categorias analíticas, Hurrell (2006 [2009]) manteve o conceito subdeterminado. Na prática, a definição utilizada pelo autor impossibilita que se explore, por um lado, como as diferentes táticas de balanceamento brando podem facilitar os esforços estatais para resistir ao Estado dominante e, por outro, a maneira como tais Estados adotam essas táticas e como e quando elas funcionam. A consequência disso é que o uso que Hurrell (2006 [2009]) faz do conceito continua a não permitir que o debate avance para além da discussão do porquê Estados adotam ou não a estratégia de balanceamento brando.

O segundo problema tem a ver com o fato de que Hurrell (2006 [2009]) não identifica o mecanismo que desencadeia o comportamento balanceador. Não é suficiente argumentar, como o autor faz, que Estados secundários irão adotar tal comportamento quando sofrerem uma “ameaça indireta” à segurança colocada pelo Estado dominante. Afinal, em um sistema internacional anárquico, por definição, os Estados têm sua segurança constantemente ameaçada, seja em termos de autonomia política, seja de sobrevivência física (HE,2009).²⁹ Por isso, se não houver

²⁹ A segurança tem duas dimensões na anarquia. Uma é a sobrevivência física, ou a existência territorial de um Estado, e a outra é a sua autonomia política. Essas duas dimensões coexistem e se reforçam mutuamente. A sobrevivência física é o

um mecanismo que estabeleça quando essa ameaça indireta estará presente, de fato, corre-se o risco de que toda ação tomada por um Estado secundário em direção ao Estado dominante se caracterize como de balanceamento brando. E isso nem sempre é o caso, como ressaltado por Hurrell (2006 [2009]), quando afirma que “nem todo comportamento que aparenta ser de balanceamento brando é de fato motivado por questões de equilíbrio de poder” (p.35).

Esse problema teórico advém do fato de que Hurrell (2006 [2009]) não incorpora ao seu conceito o critério de “percepção de ameaça” aventado na noção original de balanceamento brando de Paul (2005).³⁰ Incorporar esse critério, sem um maior desenvolvimento teórico, já teria sido problemático, pois a incorporação de variáveis do nível sistêmico (e.x, o medo gerado pelo unilateralismo norte-americano) não é suficiente para explicar por que alguns Estados buscam constranger, enquanto outros procuram se aliar com o Estado dominante. Assim, por não adotar nem o critério mais amplo de percepção de ameaça, nem o aprimorar com a incorporação de variáveis domésticas, torna-se difícil, na prática, distinguir em Hurrell (2006 [2009]) as condições que um Estado adotará o balanceamento brando de outras possíveis formas de comportamento que Estados secundários também podem adotar em relação ao Estado dominante tais como: *bandwagoning*, *hedging*, *hiding*, dentre outras.

Não obstante essas limitações teóricas, ao estender o conceito do balanceamento brando para explicar a realidade da política externa brasileira, Hurrell (2006[2009]) ofereceu uma importante contribuição para o enriquecimento da literatura do balanceamento brando, até então debruçada exclusivamente na compreensão das dinâmicas de potências estabelecidas como Rússia, China e França. Embora essa contribuição e

pré-requisito para a manutenção de um Estado, mas a autonomia política - o controle absoluto das questões próprias de um Estado dentro do seu território - é a sua característica mais essencial. Embora os Estados possam se preocupar menos hoje com a sobrevivência física, porque a aquisição territorial tornou-se mais custosa na política internacional desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados ainda estão muito preocupados com sua autonomia política (HE, 2009).

³⁰ Isso é ainda mais problemático, pois ignora a essência do debate que deu origem a noção de balanceamento brando: isto é, as reações balanceadoras de França, Alemanha e Rússia a ameaça gerada pelas ações unilaterais dos Estados Unidos (PAPE, 2005; PAUL, 2005).

esse pioneirismo tenha sido importante, no entanto, pelos motivos apresentados, não foram suficientes para dotar o conceito de balanceamento brando da utilidade analítica necessária para examinar a realidade da política externa brasileira nos anos 2000.

Para resumir: o uso que Hurrell (2006 [2009]) fez do conceito de balanceamento brando não fugiu dos pressupostos originais conforme definidos por Pape (2005) e Paul (2005), exceto por não incorporar a noção de “percepção de ameaça”. Ele avança, inclusive, ao estendê-lo à realidade das potências emergentes, particularmente à da política externa brasileira. Embora faça isso, no entanto, não consegue superar a limitação central herdada do conceito original, a saber: a falta de poder preditivo e explicativo. Com isso, torna-se difícil operacionalizá-lo em casos concretos.

Cabe ressaltar que, esses problemas de tornar o conceito operativo, serão comuns à toda a literatura que utilizou o argumento do balanceamento brando para caracterizar a política externa brasileira nos anos 2000. Na sequência de Hurrell (2006 [2009]), vários autores replicaram a ideia de balanceamento brando (LIMA, 2012; FONSECA JR, 2013; SANTOS, 2016). Dentre aqueles mais citados, destacam-se Fledes (2007a, 2007b, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b) e Brands (2010; 2011). Os conceitos desses autores serão utilizados nesta dissertação como *proxy* para ilustrar o estado da arte desta literatura, pois, as definições dos demais autores, em maior ou menor grau, derivam das articuladas por esses dois autores.

O conceito que se tornou base para muitos outros autores foi aquele adaptado por Fledes (2010a).³¹ Em sua perspectiva, balanceamento brando envolveria “[...] estratégias institucionais, tais como a formação de coalizões ou ententes diplomáticas limitadas, como BRIC, IBAS, G3 e G21, para restringir o poder das grandes potências estabelecidas” (FLEMES, 2010a, p.145).³² Para o autor, com base na

³¹ O conceito de balanceamento brando de Fledes foi utilizado, por exemplo, por Fonseca Júnior (2012), Antuano (2013), Santos (2016), dentre outros.

³² Daniel Fledes foi o autor que mais sistematicamente utilizou o conceito de balanceamento brando para caracterizar a trajetória recente da política externa brasileira. Como em todos seus trabalhos (2007a, 2007b, 2009a, 2009b, 2010b) o definiu da mesma forma, se utilizará nesta dissertação como *proxy* a definição

definição de Pape (2005), esse comportamento não significava desafiar diretamente a preponderância militar dos Estados Unidos, mas sim utilizar mecanismos não militares como a diplomacia abrangente, a negação territorial, e o fortalecimento econômico para retardar, frustrar e prejudicar as políticas unilaterais da superpotência. Na prática, segundo Flemes (2010), o balanceamento brando ocorreria quando as três pré-condições identificadas por Paul (2005) fossem reunidas:

A posição da potência hegemônica e o comportamento militar são de crescente preocupação, mas ainda não representam uma séria ameaça à soberania dos poderes secundários; 2) o Estado dominante é uma importante fonte de bens públicos nas áreas de economia e segurança, as quais não podem ser simplesmente substituídas; e 3) o Estado dominante não pode simplesmente retaliar, porque os esforços de equilíbrio dos outros não são evidentes ou porque não desafiam diretamente a sua posição de poder por meios militares (FLEMES, 2010a, p.174 apud PAUL, 2005, p.59).

Do exame dessa definição, depreende-se que Flemes (2010a) incorpora o conceito de balanceamento brando de Pape (2005) quase em sua totalidade, sem questionar sua definição e/ou estratégia de identificação. O que Flemes (2010a) faz somente é modificá-lo parcialmente a fim de ilustrar que determinadas coalizões ou ententes diplomáticas são exemplos de balanceamento brando. Ao fazer isso, no entanto, o autor comete três equívocos teóricos.

Primeiro, falta em Flemes (2010a) precisão analítica para definir a quem se direciona a ação balanceadora, isto é: o Estado alvo (*target state*). Por vezes, o autor menciona a ação de “retardar, frustrar e prejudicar as políticas unilaterais da superpotência” (p.145), isto é, do Estado dominante, por vezes, a ação de “restringir o poder das grandes potências estabelecidas” (p.145) em termos gerais. Isso é problemático por duas razões: uma teórica e outra empírica. Por um lado, significa

apresentada em seu artigo mais citado pela literatura, a saber: “O Brasil na Iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança? (2010).

romper com as raízes teóricas do balanceamento brando, que afirmam ser esse um comportamento voltado contra as ameaças colocadas pelo Estado dominante no sistema internacional. Por outro, implica estender a cobertura empírica do conceito, ampliando o escopo a quem se direciona a ação balanceadora. Isso possibilita que sejam incluídas sob o manto do balanceamento brando ações tão diversas como o comportamento de potências com as mesmas capacidades; o balanceamento regional entre pequenos e médios Estados, dentre outros. Ao fazer-se isso, corre-se o risco de que ocorra o fenômeno da superextensão conceitual (*conceptual stretching*), quando um conceito passa ser aplicado a casos diferentes do que foi originalmente concebido.³³

Segundo, o conceito de Flemes (2010a) também é problemático porque utiliza de maneira intercambiável a noção de estratégias e táticas diplomáticas. E isso não é uma questão trivial. Enquanto estratégias focalizam nos objetivos de uma determinada política, táticas preocupam-se com sua implementação. No caso do balanceamento brando, por exemplo, as coalizões ou ententes diplomáticas e o reforço da cooperação econômica seriam táticas que os Estados usam para implementar a estratégia do balanceamento brando, e não o contrário. Essa precisão conceitual está ausente da definição acima proposta por Flemes (2010a).

Terceiro, nota-se ainda que o conceito de balanceamento brando de Flemes (2010a) carece de poder explicativo e preditivo – não superando a limitação central herdada do conceito original de Pape (2005). A razão para isso é que, embora o autor apresente as condições em que o balanceamento brando ocorrerá, ele não estabelece corretamente o mecanismo que o desencadeia. Ao afirmar que coalizões ou ententes diplomáticas restringem “o poder das grandes potências estabelecidas” (p.174), Flemes (2010) comete um equívoco teórico fundamental. O autor rompe com a noção original do conceito de balanceamento brando

³³ Esse é um outro ponto de discórdia entre os autores que utilizam o conceito de balanceamento brando. Por um lado, há aqueles que defendem que seu escopo deve ser expandido para abarcar situações para além daquelas contidas em seu significado original. Por outro, há aqueles que defendem a manutenção do seu escopo original de forma a manter as raízes teóricas conforme articuladas por seus idealizadores. O primeiro grupo é composto por: Art (2005), Whitaker (2010) e Friedman e Long (2015). O segundo por: Brooks, Wohlforth (2005), Pape (2005), e Paul (2005). Como visto, este trabalho se posiciona ao lado dessa última perspectiva pelos motivos já expostos.

desenvolvida por Pape (2005) - e sobre a qual se baseia - de que Estados balanceiam ameaças e não apenas poder. Ao fazer isso, o autor se aproxima de certa vertente teórica dentro da teoria realista das Relações Internacionais, segundo a qual as intenções, por serem inerentemente incertas, levam os Estados a constantemente buscarem aumentar sua influência e poder, tendo em vista que a ameaça à sua segurança, seja direta ou indireta, é uma característica pervasiva do sistema internacional (MEARSHEIMER, 2001). A implicação teórica e empírica dessa noção é basilar para operacionalização do balanceamento brando. Por considerar o comportamento balanceador como uma característica inerente do sistema internacional, esvazia-se qualquer utilidade analítica que o conceito possa desfrutar. Afinal, força-se que se categorize como balanceamento virtualmente todo e qualquer tipo de ação que contrarie as preferências do Estado dominante, que, por definição, nessa leitura seriam reações balanceadoras. Na prática, isso torna o conceito não falseável.

Para além dos problemas de ordem teórica e metodológica, cabe ainda mais uma ressalva na abordagem que Flemes (2010a) faz sobre o balanceamento brando. O autor incorpora o conceito sem uma discussão sofisticada sobre sua utilidade analítica para explicar a trajetória recente da política externa brasileira. Isso, todavia, não vem sem problemas teóricos. Afinal, esse conceito foi originado a partir da crescente preocupação das grandes potências com as consequências da doutrina de guerra preventiva dos Estados Unidos e estava explícita ou implicitamente preocupada com o comportamento que aqueles países teriam que adotar, ou deveriam adotar, para constranger esse comportamento norte-americano (PAUL, 2005; PAPE, 2005)

Assim, quando transposto à realidade da política externa brasileira, o cenário de aplicação do conceito se altera e, com isso, o significado de seus elementos centrais. Com isso, noções do que é balanceamento, constrangimento e ameaça – elementos centrais ao conceito de balanceamento brando - requerem uma conceitualização mais condizente com a realidade nacional. Seja por suas capacidades materiais limitadas, seja por sua posição geográfica, balanceamento brando no caso brasileiro é mais condizente, como bem explorado por Hurrell (2006 [2009]), como o ato de constranger o poder dos Estados Unidos em impor a lei sobre os menos poderosos. Como essas particularidades estão ausentes em Flemes (2010a), a utilidade do conceito para compreender a realidade brasileira fica comprometida.

Enfim, o conceito de balanceamento brando de Flemes (2010a) é coerente com as raízes teóricas do conceito de Pape (2005), exceto por não incorporar a noção de percepção de ameaça. Porém, falta precisão analítica ao autor para identificar a quem se direciona a ação balanceadora e para diferenciar estratégias de táticas diplomáticas. Nota-se, ainda, que Flemes (2010) não superou as objeções feitas sobre a falta de poder preditivo e explicativo do balanceamento brando. Por essas razões, o conceito possui baixo poder preditivo e explicativo, o que dificulta sua operacionalização em casos concretos.

Por fim, há ainda que se ressaltar o conceito de balanceamento brando utilizado por Brands (2010, 2011). Para o autor, tal comportamento “envolvia o fortalecimento de normas e instituições internacionais como forma de frear o poder norte-americano” (p.32).³⁴ Esse seria o comportamento típico, segundo Brands (2010, 2011), de países intermediários como o Brasil que, por não disporem de capacidades materiais robustas, utilizam o multilateralismo como instrumento para atingir seus objetivos e causar algum impacto no ordenamento internacional.

Essa definição possui bastante pontos de contato com o comportamento brasileiro em suas relações exteriores. Afinal, ela leva em conta como o país historicamente se projeta ao exterior e procura influenciar as regras do jogo internacional. Em outras palavras, há uma clara correspondência entre o conceito e a prática diplomática brasileira na definição proposta por Brands (2010, 2011).

Embora compreenda o contexto de aplicação do balanceamento brando nas ações diplomáticas brasileiras e delimite sua definição de modo a refletir essa realidade, o conceito de Brands (2010, 2011) também carece de poder explicativo e preditivo. Isso acontece, pois, o autor não determinou o mecanismo que desencadeia o balanceamento brando. Na prática, é difícil determinar em Brands (2010, 2011) quando esse comportamento ocorrerá.

Isso acontece, pois, em sua definição, poder é equiparado a ameaça, o que significa dizer que em um sistema anárquico o poder não balanceado é, por definição, uma fonte constante de ameaça. A

³⁴ “involved fortifying international norms and institutions that can act as brake on American power” Tradução nossa.

incorporação do critério de percepção de ameaça aventada pelos autores que originalmente conceberem o conceito, particularmente, Pape (2005) e Paul (2005), teria mitigado parcialmente esse problema, mas, conforme já discutido acima, ainda assim iria requerer um maior desenvolvimento teórico. Na prática, a ausência de um mecanismo causal preciso no conceito de balanceamento brando de Brands (2010, 2011) é problemática teórica e empiricamente por dois motivos.

Primeiro, porque esta ausência implica que toda ação tomada por um Estado secundário em instituições internacionais que vise restringir o comportamento dos Estados Unidos pode ser caracterizada como balanceamento brando. Na prática, fortalecer normas e instituições internacionais para resistir ao comportamento norte-americano pode não estar relacionado com a ameaça potencial que este representa à segurança do Estado secundário. Em muitos casos, Estados secundários realizam ações que dificultam a condução da política externa do Estado dominante, não por desenho ou em resposta a uma ameaça, mas para avançar, por exemplo, ganhos econômicos para o Estado ou para grupos de interesse domésticos. Nesses casos, o interesse de um incumbente na promoção do crescimento econômico ou na obtenção de receita para si próprio ou para seus cidadãos não é função da presença ameaçadora do Estado dominante no horizonte. Em outras palavras, nem todo comportamento que aparenta ser de balanceamento brando é de fato motivado por questões de equilíbrio de poder.

Segundo, a imprecisão do mecanismo causal não permite que o balanceamento brando seja distinguido de outras possíveis formas de comportamentos que Estados secundários podem adotar com relação ao Estado dominante na unipolaridade. Na prática, isso impossibilita que se identifiquem, por um lado, as circunstâncias nas quais Estados secundários escolhem balancear ao invés de *bandwagoning*, *hiding* ou *transcending*, etc e, por outro, as variáveis que influenciam na decisão de como Estados secundários respondem ao Estado dominante. Em outras palavras, o conceito de balanceamento brando operacionalizado por Brands (2010, 2011) é concebido de uma maneira que dificulta o avanço do estudo empírico.

Em resumo, o conceito de balanceamento brando utilizado por Brands (2010, 2011) é coerente com as definições de Paul (2005) e Pape (2005), exceto por não incorporar a noção de percepção de ameaça. Sua

grande contribuição em relação a esses autores, no entanto, foi delimitar o escopo do conceito à realidade da política externa brasileira. Embora faça isso, Brands (2010, 2011) não foi capaz de resolver sua principal limitação teórica: a falta de poder explicativo e preditivo.

Enfim, seria possível aqui citar inúmeras outras definições do conceito de balanceamento brando, mas, o que de fato interessa aqui é indicar que essas definições retratam bem o estado da arte dessa literatura. Elas são *proxys* adequadas para que se possa realizar um exame das limitações do conceito de balanceamento brando e, sobretudo, de sua utilidade analítica para compreender a realidade da política externa brasileira nos anos 2000.

Isso dito, de maneira geral, o que este breve exame conceitual demonstrou é que, embora os autores se mantiveram coerentes com as premissas teóricas do balanceamento brando e adaptaram o conceito para explicar a realidade da política externa brasileira – com a exceção parcial de Flemes (2010a) – eles não incorporaram as objeções teóricas e metodológicas realizadas pela vertente crítica do balanceamento brando. Esses autores não providenciaram nem uma estrutura conceitual que permitisse identificar quando uma ação de balanceamento brando ocorrerá, nem o mecanismo causal que a desencadeará. Como efeito, o conceito de balanceamento brando continuou a ser, nessa literatura, indistinguível da noção de barganha diplomática normal, isto é, não-falseável.

2.2 BALANCEAMENTO BRANDO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA DISCUSSÃO EMPÍRICA

Em linha com essas definições, numerosas experiências diplomáticas brasileiras foram listadas por esses autores como exemplos de balanceamento brando nos anos 2000. Da crítica à invasão norte-americana ao Iraque, passando pelo ativismo brasileiro na Rodada Doha da OMC, no OSC da OMC ao G-20 financeiro, as evidências empíricas trazidas por essa literatura são consideráveis.³⁵ É com o objetivo de

³⁵ A lista que será apresentada abaixo é composta apenas pelos casos mais citados pela literatura. Tem-se consciência, todavia, de que esses não são os únicos. Existem ainda diversas outras ações que por não terem sido extensivamente citadas pela literatura foram deixadas de fora dessa revisão. Mas isso não

sistematizá-las e examinar os critérios que os autores utilizaram para classificá-las empiricamente que o restante desse capítulo se debruçará.

O ponto de partida é a reação brasileira à invasão norte-americana do Iraque em 2003. Por opor-se a ela, o Brasil, juntamente com os países da coalizão Frente pela Paz³⁶, teriam negado legitimidade aos Estados Unidos e tentado frustrar seus planos de guerra, diminuindo o número de países dispostos a lutar ao seu lado. Evidência disso, segundo FLEMES (2010), teria sido que o Brasil “conseguiu apoiar muitos pequenos países latino-americanos em sua atitude de desaprovação, apesar da pressão considerável de Washington” (p.147). Ao conseguir colocar obstáculos a que se legitimassem visões norte-americanas sobre guerra preventiva e mudança de regime, a ação brasileira teria refletido, na prática, uma estratégia de balanceamento brando. Esse é um dos casos mais citados pela literatura como exemplo de balanceamento brando por parte do governo brasileiro nos anos 2000 (FLEMES, 2007a, 2007b, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b; BRANDS, 2010, 2011).³⁷

A estratégia de balanceamento brando também foi empregada quando o Brasil usou o quadro normativo da OMC para contrariar as preferências dos Estados desenvolvidos, notadamente os Estados Unidos, nas negociações da Rodada Doha. Segundo essa visão, Brasília trabalhou, em parceria com Nova Délhi, na montagem do G20 comercial, em 2003, para restringir o que considerava um comportamento comercial injusto desses países nestas negociações. Na prática, o G20 comercial condicionou o avanço das negociações da rodada à inclusão em sua agenda negociadora dos subsídios à agricultura. Isso teria demonstrado, afirma essa literatura, a capacidade diplomática brasileira, em conjunto com as demais potências emergentes, para moldar normas internacionais que atendessem aos seus interesses e, com isso, contrabalançassem as preferências e políticas daqueles Estados mais poderosos, nomeadamente

prejudica os propósitos desse capítulo, pois as mesmas considerações metodológicas feitas sobre esses casos utilizados como *proxy* também se aplicam aos demais.

³⁶ A coalizão “Frente pela Paz” era formada por Brasil, França, Alemanha e Rússia, e se opunha à “Coalizão da Vontade”, integrada pelos Estados Unidos e países como Reino Unido, Portugal e Espanha que eram favoráveis à invasão militar do Iraque em 2003 (PECEQUILO, 2011).

³⁷ Outros autores também listaram esse exemplo como de balanceamento brando. Ver, por exemplo, os trabalhos de Santos (2016) e Skak (2011).

os Estados Unidos (FLEMES, 2007a, 2007b, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b; FLEMES; SARAIVA, 2014; BRANDS, 2010, 2011).³⁸

O sucesso dessa ação brasileira de balanceamento brando, destaca essa literatura, teria se manifestado por meio da melhora da posição brasileira na hierarquia do comércio internacional. Isso teria materializado, segundo esses autores, quando o Brasil foi convidado na conferência da OMC de 2004, em Genebra, para integrar-se ao grupo de preparação denominado G5 juntamente com a União Europeia, os EUA e a Austrália; ou quando o país, na cúpula do G8 (agrupamento formado pelos países do G7, com participação adicional da Rússia), na Alemanha, em 2007, foi convidado a formalizar seu diálogo com o clube dos países mais industrializados, por meio do chamado Processo de Heiligendamm ou processo 0-5 (FLEMES, 2007a, 2007b, 2009b, 2010a, 2010b; BRANDS, 2010, 2011).

Outra evidência que, no entender dessa literatura, poderia ser caracterizada como exemplo de balanceamento brando seriam as ações movidas pelo governo brasileiro no âmbito do OSC da OMC. Mais do que atender a interesses comerciais, segundo essa literatura, a atuação brasileira nesse mecanismo visaria o mesmo fim do que outras práticas de balanceamento brando, a saber: desconcentrar o poder mundial.³⁹ É por essa razão, afirmam esses autores, que não é surpreendente que o Brasil seja o quarto ator mais ativo no âmbito desse mecanismo da OMC (HURRELL, 2009; FLEMES, 2010a, 2010b).

A última ação listada por essa literatura como exemplo de balanceamento brando foi a formação do G-20 financeiro, em 2009. Segundo esses autores, esse mecanismo propiciou que o Brasil, juntamente com os países dos BRIC, substituísse gradualmente o G8 nas questões econômicas, relegando para este os problemas de segurança internacional. Na prática, isso significou pressionar as potências estabelecidas para conseguir modificar a dinâmica das instituições financeiras internacionais e garantir espaço de atuação e decisão em seu

³⁸ Esses mesmo exemplo de balanceamento brando foi listado nos trabalhos de Santos (2016); e Skak (2011).

³⁹ Hurrell (2009), por exemplo, é sintomático a esse respeito: “a política do Brasil [...] na OMC, por exemplo, é diretamente relacionada à concentração sistêmica de poder e não simplesmente produto de interesses meramente comerciais” (p.36).

interior para os países emergentes. Em outras palavras, para essa literatura, esse exemplo seria evidência de que o Brasil teria sido capaz de impactar e melhorar sua posição na hierarquia do comércio internacional por meio da estratégia de balanceamento brando (FLEMES, 2010a, 2010b, FLEMES; SARAIVA, 2014; BRANDS, 2010,2011).⁴⁰⁴¹

Enfim, para sustentar a perspectiva teórica de que o balanceamento brando teria sido o comportamento brasileiro adotado em ações diplomáticas nos anos 2000, Hurrell (2009), Flemes (2007a,2007b, 2009a,2009b,2010a, 2010b), Brands (2010; 2011) e outros apresentaram evidências que, segundo eles, seriam conclusivas: da crítica à invasão norte-americana ao Iraque, passando pelo ativismo brasileiro na Rodada Doha, no OSC da OMC e no G-20 financeiro as ações movidas pelo governo brasileiro visariam o mesmo fim de outras práticas de balanceamento brando: resistir e contrabalançar o poder dos Estados Unidos.

Ao pronunciar o argumento de que o Brasil teria sido motivado por questões de equilíbrio de poder nessas ações, no entanto, essa literatura não apresentou um desenho de pesquisa que permitisse chegar a tais conclusões. Mesmo que esse desenho fosse apresentado, ainda assim não seria possível proceder de forma precisa com essa caracterização. Afinal, entre as premissas conceituais aventadas por esses autores e as conclusões que derivam delas há uma latente desconexão teórica-empírica. E isso não é de se impressionar, pois, como visto, esses autores não deram a devida importância às microfundações do conceito de balanceamento brando. Dito de outra forma, por não terem

⁴⁰ Para outros autores que caracterizaram esse exemplo como de balanceamento brando, ver Santos (2016); e Skak (2011).

⁴¹ Observe-se, por exemplo, a afirmação de Flemes (2010a, p.152): “a estratégia de *soft balancng* aplicada pelo Brasil [...] já marcou a ordem mundial dos últimos anos. Sua participação efetiva nas instituições globais por meio de parcerias informais, que são mais fáceis de se entrar do que o Conselho de Segurança da ONU, podem causar um impacto no caráter do multilateralismo e mais particularmente, nos seus procedimentos formais no longo prazo”. Exemplo já visível disso, segundo ele (2010a, p.152) foi “o estabelecimento do G20 como novo comitê condutor da economia global na cúpula de Pittsburgh em 2009, [que] por um lado, refletiu esta nova forma de multilateralismo e, por outro, confirmou a chegada do Brasil e das outras potências emergentes ao clube dos tomadores de decisão [...]”.

especificado a cadeia causal que conecta as premissas aos seus resultados, não é possível caracterizar como precisão se uma ação é, de fato, de balanceamento brando. Afinal, um conceito subespecificado não pode ser confirmado, nem refutado pela evidência empírica.

Isso é ainda mais sério quando se coloca o problema em perspectiva mais ampla. Essa literatura voltou-se a avaliar as ações diplomáticas brasileiras no início do século XXI à luz do balanceamento brando, mas suas conclusões sobre essa questão são difíceis de interpretar. A ambiguidade sobre como e em qual grau a hipótese do balanceamento brando pode ser confirmada nesses eventos permeia toda essa literatura. Assim, a discussão orientada por conceitos sobre a política externa brasileira no início dos anos 2000, parece se dividir entre a convicção de que esse período foi um experimento natural para o teste teórico e empírico e a incerteza sobre como esses experimentos deveriam ter sido conduzidos. E quanto mais se aprende sobre esses eventos, como será visto, mais evidente é o custo dessa incerteza.

Diante disso, é imperativo que se inicie um esforço sistemático para que o conceito de balanceamento brando seja redefinido teoricamente. Ao fazer isso, se abrirão caminhos para estudos que sejam mais precisos teórica e empiricamente. Isso é imprescindível para que essa agenda de pesquisa avance no futuro. É com esse propósito que se buscará desenvolver o próximo capítulo.

2.3 CONCLUSÕES

O uso do conceito de balanceamento brando nos estudos sobre a política externa brasileira nos anos 2000 tornou-se de inegável relevância (HURRELL, 2009, FLEMES, 2007a, 2007b, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b; BRANDS, 2010, 2011). Seu problema é que foi limitado tanto do ponto de vista teórico quanto empírico. Do ponto de vista teórico, embora se constatou que alguns autores se preocuparam em realizar uma discussão de sua utilidade analítica para compreender a política externa brasileira no início do século XXI, nenhum deles foi capaz de resolver sua principal limitação teórica-empírica: a falta de poder preditivo e explicativo. Isso aconteceu, pois, na essência, esses autores adotaram o conceito de balanceamento brando desenvolvido pela literatura internacional, que o concebeu sem qualquer exame crítico de suas definições, herdando assim suas principais limitações teóricas.

Do ponto de vista empírico, constatou-se que a literatura revisada não apresentou uma estratégia de identificação que permitisse caracterizar as ações diplomáticas brasileiras listadas como exemplos de balanceamento brando. Não se pretendeu aqui dizer que essas ações não são, por definição, de balanceamento brando, mas tão somente que em função do problema de microfundação do conceito não ter sido superado, não é possível caracterizar com precisão se uma ação é, de fato, de balanceamento brando. Afinal, para reiterar: um conceito subespecificado não pode ser confirmado, nem refutado pela evidência empírica.

3. REFORMULANDO O CONCEITO DE BALANCEAMENTO BRANDO

No capítulo anterior, diagnosticou-se as principais limitações teórico-empíricas do(s) conceito(s) de balanceamento brando utilizado(s) pela literatura sobre a política externa brasileira nos anos 2000. Concluiu-se que, de maneira geral, essa literatura nacional não providenciou nem uma estrutura conceitual, nem um desenho de pesquisa adequado que pudesse caracterizar seus casos listados como exemplos de balanceamento brando. Diante dessas limitações, é imperativo que se inicie um esforço sistemático de refinamento conceitual do balanceamento brando. É com esse propósito que se desenvolverá este capítulo. Para isso, ele divide-se em três seções. Na primeira, retoma-se a discussão sobre a utilidade analítica do conceito de balanceamento brando para compreender a trajetória recente da política externa brasileira. Feita essa discussão, apresenta-se o conceito de balanceamento brando refinado e discutidas suas principais vantagens teóricas. Na terceira, e última seção, expõe-se o processo para identificar o balanceamento brando em casos concretos.

3.1 BALANCEAMENTO BRANDO E SUA UTILIDADE ANALÍTICA NOS ESTUDOS SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Como visto no capítulo anterior, Hurrell (2009) foi o único autor que se preocupou em realizar uma discussão sobre a utilidade analítica do conceito de balanceamento brando para compreender o comportamento

diplomático brasileiro nos anos 2000. O autor argumentou que a relevância e a utilidade da teoria do equilíbrio de poder não poderiam ficar restritas aos casos nos quais o poder não balanceado representava um desafio direto à segurança de outros Estados. Isso significava ignorar o papel do poder e das políticas dos Estados Unidos em determinar os termos do debate em áreas temáticas aparentemente diversas. Seria nesses casos que conter o poder norte-americano comporia um elemento importante da política externa brasileira.

Os argumentos trazidos por Hurrell (2009) são um ponto de partida importante, mas requerem maior desenvolvimento teórico. Com esse propósito, busca-se nesta seção sofisticar essa discussão e explicitar os porquês de o conceito de balanceamento brando precisar de uma redefinição para que possa ser útil analiticamente para compreender a trajetória recente da política externa brasileira.

Quando se pensa no conceito de balanceamento aplicado ao Brasil, há que fazer algumas ressalvas. O Brasil, por sua posição geopolítica, não sofre com o problema típico de um sistema internacional que, por definição, é inseguro e instável: a ameaça à sua sobrevivência física. Como os Estados Unidos pagam o custo de manter um ambiente externo relativamente estável, o Brasil desfruta de segurança sem empreender grandes custos e, com isso, consegue definir sua política externa em termos de recursos econômicos e tecnológicos (LIMA; HIRST, 2006; SPEKTOR, 2014).⁴² Não é por acaso que, historicamente, as principais ameaças percebidas pelas elites brasileiras foram de natureza econômica - vide a crise da dívida dos anos 1980 (BRESSER PEREIRA, 1989; GUIMARÃES, 2006,2007).

A implicação disso para o uso do conceito de balanceamento brando na política externa brasileira é central: as características da balança de poder regional criaram para o Brasil uma situação em que a noção de ameaça direta à sua segurança é pouco útil teoricamente. Afinal, o *hegemon* é o principal garantidor de segurança dessa região geográfica, não sua principal ameaça (LAKE, 2009). Isso não quer dizer, todavia, que

⁴² Para um argumento conceitual sobre os porquês da impossibilidade brasileira de engajar-se em balanceamento de poder com terceiros polos (balanceamento externo) e os incentivos para abdicar da projeção militar para fora das fronteiras como um elemento do poder nacional (balanceamento interno) ver Mearsheimer (2001), Lake (2009).

o Brasil não perceba nenhum tipo de ameaça à sua segurança proveniente dos Estados Unidos. Para compreendê-la, no entanto, é essencial que se amplie o significado de segurança.

A segurança não deve ser restrita, como querem aqueles críticos do balanceamento brando, à dimensão da sobrevivência física. Esse entendimento é simplificador da realidade internacional. Afinal, a aquisição territorial se tornou muito custosa (política, econômica e militarmente) desde o final da Segunda Guerra Mundial. Mais correto, tanto do ponto de vista teórico quanto prático, é considerar como sua característica mais essencial a autonomia política - o controle das questões próprias de um Estado dentro do seu território. Embora se preocupem hoje menos com a sobrevivência física, os Estados estão ainda muito preocupados com a preservação de sua autonomia política (HE,2009)

Em suma: a noção de ameaça direta à segurança não é um determinante central para explicar a política externa brasileira. Isso acontece, pois, os Estados Unidos são o principal provedor da segurança do país, não a principal ameaça. Mas isso não quer dizer, contudo, que a hegemonia norte-americana não represente nenhum tipo de ameaça ao Brasil. Ela representa, mas para compreender essa ameaça é essencial que se amplie a noção de segurança para incorporar a ideia de autonomia política. Mas onde os Estados Unidos ameaçam a autonomia política brasileira e qual a natureza dessa ameaça?

Para responder a esses questionamentos, é necessário compreender a natureza da hegemonia norte-americana e a interpretação que o Brasil faz dela historicamente. É somente a partir disso que será possível realizar um diagnóstico sofisticado e influente do que significa conter e infligir custos ao Estado dominante, isto é, de adotar o balanceamento brando como marco teórico no contexto da política externa brasileira. A base para essa discussão será a argumentação exposta por Spektor (2014). Uma ressalva, no entanto, faz-se necessária: o objetivo com o uso dessa interpretação é dar sentido ao uso do conceito de balanceamento brando nos estudos sobre a política externa brasileira nos anos 2000, e não discutir historicamente o projeto autonomista nas relações internacionais do Brasil como faz o autor supracitado – embora haja inúmeros pontos de contato em ambas as discussões.

A natureza da hegemonia norte-americana é caracterizada pelo internacionalismo liberal, arquitetura que moldou o ordenamento internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Em teoria, esse ordenamento teria “constitucionalizado” as relações internacionais mediante a difusão de instituições e normas internacionais, disciplinando a hegemonia norte-americana e amenizando o medo dos Estados mais fracos, que teriam grandes estímulos para aderir à aliança liderada por Washington. Nesta visão, os EUA seriam uma hegemonia racional que impõe a si mesmo certo grau de contenção e busca proteger a estabilidade do sistema dos desafios oriundos de países revisionistas (IKENBERRY, 2001, 2011).

Para Brasília, entretanto, essa interpretação do internacionalismo liberal só tem valor de face. Os EUA não exercem autolimitação estratégica, mas são uma força revisionista, que mudam as normas e as regras de diversos regimes internacionais permanentemente para preservar sua posição relativa no sistema internacional e impedir que outras potências ascendam. Nessa leitura, a rede de instituições e normas multilaterais não funcionam como autorestrição ao *hegemon*, “mas como instrumento que facilita a imposição hegemônica de suas preferências” sobre os demais (SPEKTOR, 2014, p.24). Em outras palavras, sob o princípio teórico da igualdade entre Estados, poder, hierarquia e autoridade ficam manifestados na prática cotidiana (GUIMARÃES, 2006, 2007).

Assim, para Brasília, o ordenamento internacional liderado por Washington não é visto como permissível à ascensão brasileira, fator que justificaria uma diplomacia voltada à resistir e conter a capacidade norte-americana de impor suas preferências e influenciar as escolhas do país no sistema internacional. Essa é a crença, segundo Spektor (2014), que orienta historicamente a postura brasileira nos regimes internacionais e que explica o porquê de o país ter aderido a eles “de forma parcial e com profundas ressalvas” (p.25).

A explicação para a importância de conter a capacidade norte-americana de impor suas preferências nos regimes internacionais é simples: impedir que as regras e as normas internacionais fiquem menos distantes dos interesses e dos valores brasileiros (GUIMARÃES, 2006, 2007). Afinal, o desenvolvimento do país é, em grande medida, dependente deste arcabouço normativo. O desenvolvimento econômico brasileiro, por exemplo, foi possível graças a um ambiente altamente

institucionalizado em que as regras foram permissivas ao país. Como relembra Spektor (2014, p.35), ao longo do tempo, “sucessivos governos brasileiros conseguiram erguer tarifas e condicionar a entrada de capitais, mantendo o acesso a crédito externo, ganhando mercados consumidores e orientando a atividade econômica para criar e proteger grandes campeões da indústria nacional”. E quando os Estados Unidos tentaram impor mudanças que atingiriam negativamente o país, Brasília sempre procurou contê-las: foi assim quando da negociação do sistema geral de preferências tarifárias (SGP) nos anos 1970 e nas negociações da Rodada Doha nos anos Lula (LIMA, 1986, 2006).⁴³ É por essas razões que a diplomacia multilateral é essencial para a inserção internacional brasileira, e não faz sentido teórico e prático pensá-la como uma mera ferramenta para alavancar a capacidade de barganha nacional.

Essa interpretação brasileira do sistema internacional é composta por duas ideias teóricas: a) o realismo político clássico (ao invés do neorealismo) que enfatiza a importância do poder e o valor do pragmatismo; b) o legado da teoria da dependência que focaliza nos perigos emanados do sistema capitalista global e os constrangimentos externos ao desenvolvimento nacional. Ela considera que os Estados Unidos, o arquiteto desse ordenamento e o principal país capitalista, são o obstáculo natural à realização do desenvolvimento brasileiro e da sua ascensão na hierarquia de poder internacional. Essa é uma visão da política externa brasileira que reflete os estreitos laços entre a academia e o Itamaraty, tendo tração na literatura nacional desde os anos 1950 (JAGUARIBE, 1958, LIMA, 1986; GUIMARÃES, 2006,2007).

⁴³ Existe uma explicação complementar a essa. Ela é mais teórica e menos factual e argumenta assim. O Brasil faz parte de uma categoria de Estados que reside na periferia do sistema internacional. Apesar de suas ambições globais e de sua capacidade de exercer certa influência em sua região, não possui capacidades materiais suficientes para confrontar o poder hegemônico e/ou desempenhar um papel central na definição do ordenamento internacional. Diante disso, recorre à diplomacia multilateral para atingir seus propósitos. E o faz através da construção de coalizões diplomáticas com outras nações emergentes a fim de maximizar sua própria influência ou busca usar as normas e instituições internacionais para restringir o comportamento do poder hegemônico. Em outras palavras, países como o Brasil não podem agir sozinhos de forma efetiva, mas podem ser capazes de impactar o sistema por meio de pequenas coalizões ou através de instituições internacionais (KEOHANE, 1969).

Em resumo: o que se está a argumentar aqui é que somente faz sentido examinar se o Brasil adotou o balanceamento brando como estratégia de inserção internacional no contexto dos regimes e das instituições internacionais. É neste ambiente que o Brasil tem o interesse, a capacidade e a possibilidade de conter uma suposta ameaça norte-americana.⁴⁴ Isso acontece, pois, como visto, para o Brasil a determinação das normas internacionais fundamental para seu desenvolvimento nacional, além de ser o ambiente mais propício para que um país sem “excedentes em poder” possa causar algum impacto na configuração do ordenamento internacional.

3.2 REFINANDO O CONCEITO DE BALANCEAMENTO BRANDO

Como visto, o conceito de balanceamento brando pode ser útil analiticamente para explicar a trajetória recente da política externa brasileira quando realizadas as devidas especificações. Ele requer ainda, no entanto, maior desenvolvimento teórico e empírico. Afinal, as definições fornecidas até o momento não possuem nem microfundações

⁴⁴ A noção subjacente a essa interpretação é que a influência do poder brasileiro dever ser analisado através de uma perspectiva social. Existiriam duas razões para isso. A primeira é que ela especifica o contexto em que o Brasil pode ser considerado influente. Na prática, isso significa que quando se ouve que o Brasil está se tornando cada vez mais um ator influente, é necessário levar conta as seguintes perguntas: influência sobre quais atores, em quais caminhos, e com respeito a quais questões? Especificado o contexto, é possível que o Brasil possa ter impacto e ser um ator influente. A segunda é que a discussão sobre poder e influência não pode estar descolada da análise dos motivos e valores de país – é verdade que todos os Estados procuram poder e segurança, mas quais tipos de poder e para qual propósito? Enfim, ao adotar essa interpretação, busca-se transcender aquela visão que domina os escritos sobre a condição emergente do Brasil que foca quase que exclusivamente nas suas capacidades e indicadores materiais de poder. Ela é problemática, pois simplesmente assume que por não ter capacidades materiais robustas o país é incapaz de exercer qualquer tipo de influência no sistema internacional. Mas como a empiria demonstra, isso nem sempre é o caso. Para uma literatura sobre as capacidades materiais do Brasil ver Malamud (2011) e Rodrigues (2013). Para uma literatura sobre poder social na política externa brasileira ver Lima (1986), Lima e Pinheiro (2016), Hurrell (2011).

teóricas robustas, nem uma estratégia de identificação que permita testá-lo em casos concretos. E isso é relevante não apenas para uma análise empírica bem precisa, como para o desenvolvimento de um conceito que seja minimamente falseável.⁴⁵

É com o propósito de suprir essas lacunas que se desenvolve o restante deste capítulo. Para isso, propõe-se: a) uma redefinição do conceito de balanceamento brando mais condizente com a realidade da política externa brasileira; b) uma estratégia para identificar esse comportamento empiricamente. Ao fazer isso, abre-se a possibilidade para examinar de forma sistemática o comportamento diplomático brasileiro nos anos 2000 à luz desse conceito.

3.2.1 Balanceamento brando: um refinamento teórico

Nesta dissertação, balanceamento brando é entendido como uma estratégia de política externa que visa usar normas e instituições internacionais para infligir custos ao Estado dominante. Os Estados secundários optam por tal comportamento quando se sentem ameaçados pelas ações do Estado dominante. Ao perseguir o balanceamento brando, Estados secundários buscam melhorar suas chances de atingir seus objetivos de política externa.

Se Estados secundários não se sentem ameaçados, ou se sentem, mas não buscam infligir custos ao Estado dominante, tal comportamento não pode ser caracterizado como de balanceamento brando. Afinal, quando a interação de variáveis sistêmicas e domésticas cria ambivalência sobre esse comportamento, o Estado irá perseguir caminhos alternativos em suas relações exteriores, tais como: *bandwagoning for profits* ou *security, hiding, hedging*, dentre outras estratégias de política externa.

O balanceamento brando se manifesta através de diferentes táticas institucionais. O Estado secundário, por exemplo, pode explorar o papel das instituições internacionais na divulgação e no monitoramento

⁴⁵ Do ponto de vista científico, um conceito que não pode ser provado como falso, impossibilita que o debate evolua e, com isso, a ciência progrida. Na visão adotada nesta dissertação, o conhecimento somente se avança por tentativa e erro, e isso exige que o fenômeno sob análise seja minimamente falseável.

do comportamento do Estado dominante. Na prática, as instituições internacionais podem aumentar a publicidade dos compromissos públicos realizados pelo Estado dominante e, com isso, os custos de audiência doméstico e internacional caso ele não os cumpra (MORROW, 1999). Ao refutar compromissos públicos, as percepções de comportamento benigno e a reputação do Estado dominante podem ser afetadas negativamente (RENSHON; DAFOE; HUTH, 2018). Essa tática é particularmente importante, pois a questão das intenções percebidas do unipolo tem sido central ao debate do balanceamento brando.

Outra tática é a formação de coalizões de geometria variável. Essas coalizões para defesa de interesses ou valores específicos podem significar a ampliação da influência dos países participantes, não apenas pela capacidade de veto ampliada aos regimes desenhados (tática de obstrução), mas também pela capacidade de moldar normas que atendam a seus interesses e, assim, contrabalançar ou ao menos defletir as preferências e políticas dos Estados mais poderosos.

Em suma, esboçado o conceito, suas condições de ocorrência e algumas táticas institucionais, o restante desta seção discorrerá sobre suas principais vantagens teóricas. Isso feito, num segundo momento, esta dissertação debruça-se exclusivamente sobre como identificá-lo em casos concretos.

Do ponto de vista teórico, o conceito desenvolvido nesta dissertação tem três vantagens teóricas. Primeiro, o conceito como exposto acima determina de maneira clara e precisa o critério para caracterizar uma ação como de balanceamento brando. O caminho para identificar o balanceamento brando é através da aferição das intenções subjacentes às ações dos Estados. A importância de examinar as intenções é reforçada pelo fato de que nem todo comportamento que aparenta ser de balanceamento brando é de fato motivado por questões de equilíbrio de poder. Pode haver muitas outras razões para que países secundários procurem infligir custos ao Estado dominante. A menos que as ações sejam de alguma forma reações ao Estado dominante, não faz sentido invocar o balanceamento brando.⁴⁶ Colocar a questão da motivação no

⁴⁶ A seção seguinte detalhará esse processo de identificação do balanceamento brando. Neste momento, o objetivo é apenas ilustrar a importância de o conceito ser microfundado, isto é, possuir elementos constitutivos identificáveis.

centro da análise, no entanto, ocasiona, como consequência, desafios teóricos-metodológicos.

Do ponto de vista metodológico, dois desafios precisam ser superados para que se possa caracterizar uma ação como de balanceamento brando. O primeiro diz respeito ao fato de que o processo decisório em política externa, na maioria das vezes, é pouco acessível e transparente. Isso é especialmente verdade para os principais casos listados pela literatura brasileira sobre balanceamento brando: G-20 financeiro, OSC da OMC, dentre outros. Os principais documentos oficiais sobre essas questões ainda não estão disponíveis para consulta em função da sua contemporaneidade. Nessas circunstâncias, informações confiáveis e privilegiadas são ainda bastante escassas.⁴⁷ Reconhecer esse desafio é central para qualquer acadêmico que busque examinar essas ações sob a lente teórica do balanceamento brando.

O segundo diz respeito aos desafios analíticos colocados pela retórica pública dos tomadores de decisão em política externa. Isto acontece pois muitas vezes líderes tentam ofuscar e até mesmo enganar terceiros países ou o público doméstico, na medida em que uma ação de balanceamento pode ser útil para “vender” uma política por outras razões. Da mesma forma, líderes com diferenças políticas com os EUA podem falar em termos de balanceamento para ajudar a construir uma coalizão com terceiros países com vistas a aumentar sua alavancagem em determinadas negociações. Ser visto por Washington como um potencial balanceador tem riscos, mas também permite ampliar o poder de barganha e o significado de quaisquer concessões que a potência dominante possa fazer. Além disso, governos que buscam vantagens econômicas relativas para sua base de sustentação podem achar conveniente encobrir sua política externa sob o manto do balanceamento do poder diante dos Estados Unidos.

Enfim, superar esses desafios metodológicos é premente para que se possa determinar a intencionalidade de uma ação. A dificuldade dessa

⁴⁷ É com base nesse ponto que alguns autores defendem a necessidade de que o conceito tenha seu escopo temporal ampliado, para períodos onde já existem informações confiáveis e acessíveis sobre o assunto. Essa é uma das justificativas, por exemplo, do trabalho de Friedman e Long (2015) que busca analisar a estratégia de balanceamento brando adotada pelos Estados latino-americanos no fim do século XIX e início do século XX.

tarefa não significa que ela deva ou possa ser evitada. Enfrentá-la, contudo, requer que três tipos de evidências sejam reunidos para que se possa determinar a força explicativa de uma determinada motivação. É a combinação delas que permitirá compensar a fraqueza que possuem quando examinadas isoladamente.⁴⁸ Os três tipos de evidências são: os discursos e os pronunciamentos oficiais dos principais formuladores de política externa; a estrutura decisória em torno das áreas temáticas sob análise; e o conflito de escolha de uma determinada ação (*trade-off*).⁴⁹

Quando da análise da empiria, por exemplo, os discursos e os pronunciamentos oficiais, por si sós, não são bons indicadores para determinar a motivação de uma certa ação. Afinal, conforme já visto, os tomadores de decisão muitas vezes têm incentivos para ofuscar e enganar suas reais intenções. Isso é agravado pelo fato de quem faz esses pronunciamentos, muitas vezes, sequer representa o local de decisão apropriada em torno da questão em jogo. Por essa razão, a análise de conteúdo do discurso não pode estar descolada de quem, de fato, detém o poder para decidir sobre determinada ação externa. Na prática, dificilmente haverá apenas uma fonte de poder, sendo a questão, portanto, sempre de proeminência relativa.

Um exemplo facilita esse entendimento. Para determinar se as ações brasileiras no OSC da OMC podem ser qualificadas como de balanceamento brando, não basta que se examine os discursos oficiais do Itamaraty a respeito da OMC em geral e dos contenciosos em particular. Afinal, as competências para abertura desses processos no Brasil não são

⁴⁸ Reconhece-se que determinar a força das várias explicações teóricas num determinado evento não é tarefa trivial. A verdadeira questão é sempre a de proeminência relativa de uma determinada explicação. Seria surpreendente não encontrar nenhuma evidência consistente com a explicação de balanceamento brando. Assim como seria improvável uma explicação em que o balanceamento brando fosse a única motivação em causa. Não obstante, portanto, algum grau de incerteza estará sempre presente na averiguação sobre tais eventos, existem implicações observáveis que diferenciam o comportamento balanceador de outras explicações teóricas. E são essas que devem ser mapeadas.

⁴⁹ Essa forma de conjugar vários tipos de evidências para sobrepor suas fraquezas individuais não é nova no campo das RI. Em trabalho seminal, Moravcsik (1999), por exemplo, se utiliza de uma configuração parecida para demonstrar que a literatura predominante sobre a política externa de Charles de Gaulle para a Europa não tinha consistência e tração quando duma análise mais rigorosa da interação de múltiplas fontes.

exclusivas do Itamaraty, sendo divididas com os ministérios da Indústria, da Fazenda e da Agricultura. Nessas circunstâncias, há que se determinar quem obtém a proeminência decisória, bem como seus interesses subjacentes. Uma análise desse tipo não pode ser desconexa da compreensão da dinâmica dos grupos de interesse no presidencialismo de coalizão brasileiro.⁵⁰

Além disso, outro tipo de evidência necessária para caracterizar uma intenção como de balanceamento brando diz respeito à disposição dos tomadores de decisão em aceitar *trade-offs* entre infligir custos nos Estados Unidos e buscar outros objetivos que valorizem a relação bilateral. Balanceamento brando não é um argumento sobre preferências políticas, mas um comportamento de política externa. Nos anos 2000, por exemplo, o *establishment* diplomático brasileiro expressava uma preferência pela multipolaridade e um desejo pelo estabelecimento de uma parceria estratégia (e mutualmente benéfica) com os Estados Unidos, com aumento do intercâmbio comercial, prosperidade, dentre outras coisas. Mas quão dispostos eles estavam a desistir desses objetivos para infligir custos aos Estados Unidos? O ponto é que, se a motivação balanceadora predomina, os tomadores de decisão buscarão oportunidades para balancear os Estados Unidos mesmo quando persegui-las vai de encontro com outros objetivos que valorizam na relação bilateral.

Do ponto de vista teórico, há ainda uma outra crítica que precisa ser apreciada para testar a força do argumento desenvolvido nesta dissertação. Há uma parte da literatura que afirma que o critério da intencionalidade não é suficiente para que se possa caracterizar um comportamento como sendo balanceamento brando (BROOKS; WOLFORTH, 2005). Afinal, para tais autores, balanceamento brando requer que, para além da intencionalidade, também seja provado que a ação desencadeada por um Estado realmente infligiu custos ao Estado dominante.

O problema dessa perspectiva é que ela é pouco sustentável teoricamente. Na prática, resultados internacionais não são derivados das

⁵⁰ Para compreender a dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro e a maneira como repercute no loteamento de cargos ministeriais ver Mello e Spektor (2016,2017).

ações individuais dos Estados. Eles não são simples agregações das preferências dos atores, mas dependem de como suas escolhas são estruturadas e de como esses atores se relacionam estrategicamente no sistema internacional. Em outras palavras, o efeito de uma ação depende da sua interação com outras ações (JERVIS, 1999).

Nessas circunstâncias, é difícil isolar e atribuir peso causal a cada uma delas, pois a extensão e até a direção do seu efeito também dependem do *status* das demais. Por isso, a não ser que a realidade possa ser simplificada, como em experimentos científicos, onde as variáveis podem ser isoladas e controladas, é pouco crível assumir o impacto que cada ação teria sobre as demais caso tivesse agido isoladamente.

Enfim, infligir custos ao Estado dominante não é condição *sino qua non* para que um comportamento possa ser caracterizado como de balanceamento brando. A intenção (o desejo de balancear) não deve ser confundida com seu resultado (o custo imposto sobre o unipolo). Balanceamento é um resultado sistêmico, comportamento balanceador é uma estratégia estatal. Isso acontece pois, em um sistema dinâmico, as ações têm efeitos não intencionais sobre o ator a que se direciona a ação, o que significa dizer que não se pode inferir resultados das intenções e das expectativas daqueles que desencadearam a ação inicial. Afinal, em um sistema interconectado, os efeitos de uma ação nunca são, por definição, isolados.

A segunda vantagem desse conceito aprimorado é que permite distinguir mais criteriosamente balanceamento brando de outras possíveis respostas ao Estado dominante. Por exemplo, Tessman (2012) argumenta que *hedging* também faz parte do “menu” de estratégias disponíveis aos Estados secundários na unipolaridade. *Hedging*, segundo o autor, refletiria o cálculo estratégico que Estados secundários fazem para evitar a confrontação com o Estado dominante no curto prazo, ao mesmo tempo em que se preparam para contingências de longo prazo, como disputas militares ou o fim da provisão de bens públicos pelo Estado dominante.

Mas a estratégia de *hedging* não seria a única possibilidade. Outra estratégia que ganhou muita tração sob a unipolaridade foi a do *bandwagoning*. Esse comportamento ocorre tradicionalmente quando um Estado escolhe alinhar-se com aquele que representa a sua maior fonte de ameaça. É essencialmente uma forma de apaziguamento: por fazer

bandwagoning, Estados ameaçados procuram convencer o poder dominante a deixá-los livres (WALT, 2006).

Essa interpretação de *bandwagoning*, contudo, não é consensual na literatura. Schweller (1994), por exemplo, argumenta que seu viés defensivo limita o escopo do conceito e foge ao uso convencional conforme desenvolvido por Waltz (1979). Na visão do autor, isso acontece, pois, essa perspectiva ignora a existência de Estados revisionistas no sistema (que procuram aumentar seu poder e sua posição relativa no sistema), focalizando apenas naqueles satisfeitos (que têm como seu principal objetivo a manutenção do *status quo* e sua posição relativa no sistema). Diante disso, mais adequado seria que o conceito também englobasse o aspecto oportunista das escolhas de alinhamento que os Estados fazem. Ao fazer isso, permitiria aos Estados que se não se sentem ameaçados pelo Estado dominante a se alinharem a ele por motivações oportunistas. Em outras palavras, estados *bandwagon* (ou seja, seguem um país mais forte a reboque) por recompensas e poder, não apenas por segurança.

Enfim, distinguir balanceamento brando de outras possíveis respostas ao Estado dominante na unipolaridade tem duas vantagens: uma teórica e outra empírica. Primeiro, ela permite examinar as circunstâncias nas quais Estados secundários escolhem balancear ao invés de *hedging* ou *bandwagoning* e identificar os fatores que influenciam como esses Estados respondem ao Estado dominante. Segundo, ela fornece evidências empíricas para comparação de explicações concorrentes de comportamento de Estados secundários frente ao Estado dominante, contribuindo para mover o debate para além do binômio se tais Estados balanceiam ou não.⁵¹

A terceira vantagem dessa nova definição é que distingue entre ameaças externas e internas, permitindo explorar seus diferentes tipos. Quanto ao primeiro aspecto, é importante que haja essa diferenciação porque há corrente da literatura sobre o equilíbrio de poder que também atribui o comportamento balanceador às ações voltadas à contenção de

⁵¹ Uma outra contribuição que se busca fornecer com essa etapa do processo de balanceamento brando é preencher aquela lacuna identificada por Feng e He (2017) da escassez de trabalhos que estabelecem fronteiras claras entre balanceamento brando e outras estratégias de política externa disponíveis para Estados secundários no sistema internacional.

ameaças domésticas. Para essa literatura, limitar balanceamento a ameaças externas é equivocado tanto do ponto de vista teórico quanto empírico. Teoricamente, ignora o fato de que nem todos os Estados enfrentam uma ameaça externa iminente à sua segurança e que, em muitos casos, a sobrevivência política do incumbente é a prioridade mais imediata de um Estado. Nessas circunstâncias, balanceamento é mais usado como instrumento para assegurar recursos para conter ameaças domésticas do que externas. Empiricamente, limita o estudo do balanceamento às grandes potências, onde se presume não haver qualquer ameaça à sobrevivência política do incumbente. Ao fazer isso, no entanto, ignora-se o padrão de alinhamento dos países do Terceiro Mundo, onde a falta de legitimidade política e escassez de recursos faz com que seus líderes busquem constantemente o alinhamento com terceiros países para sobrevivência política. Essa vertente da literatura do equilíbrio de poder tem como seus principais expoentes David (1991); Larson, (1990) e Barnett e Levy (1991)

Embora se reconheça a contribuição que essa literatura fornece à análise de política externa, ela não está diretamente relacionada com a questão do balanceamento de Estados. Em outras palavras, quando Estados balanceiam uma potência superior em resposta a ameaças externas é uma diferente questão da ocasião em que Estados usam alianças ou outras táticas de política externa para promover fins domésticos. A definição proposta aqui deixa essa distinção clara por limitar balanceamento às respostas dos Estados as ameaças externas.

Além disso, o conceito desenvolvido nesta dissertação distingue entre diferentes tipos de ameaças externas enfrentadas por um Estado. Isso é importante, pois a ameaça colocada pelo Estado dominante ao Brasil e à Índia, por exemplo, pode não ser da mesma natureza. E essa diferença significa que esses Estados poderão responder a ela de formas diferentes. A razão para isso é que a determinação de uma ameaça externa não é estritamente derivada da polaridade ou concentração de poder, mas é função de fatores condicionais como localização geográfica, ideologia, legado histórico, capacidade estatal do país mais fraco, dentre outras. É somente através dessa compreensão que se poderá obter um entendimento aprimorado de por que cada Estado percebe à sua maneira certos tipos de ameaça externa.

3.2.2. Como identificar balanceamento brando em casos concretos?

Apresentada essa versão aprimorada do conceito de balanceamento brando e discutidas suas contribuições teóricas, o próximo passo é operacionalizá-la em casos concretos. Afinal, como He (2008, p.30) afirma: “a menos que se operacionalize o conceito de balanceamento de uma forma que permita identificá-lo, é impossível construir um teste empírico válido de suas proposições”.⁵² O modelo proposto nesta dissertação se aproxima daquele elaborado por Martin (2006), mas com a diferença que busca caracterizar um comportamento balanceador específico: o brando.⁵³

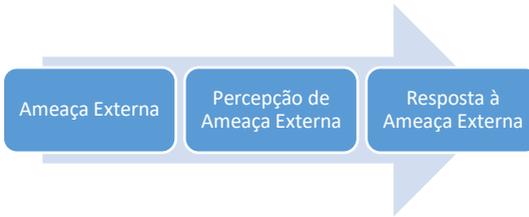
Se balanceamento brando é definido como uma estratégia de política externa que visa usar normas e instituições internacionais para restringir o comportamento do Estado dominante, para caracterizar uma ação como tal é necessário que três condições sejam reunidas. Primeiro, há que se demonstrar que a ação tomada por um Estado secundário foi uma resposta à ameaça percebida proveniente do Estado dominante. Segundo, deve-se provar que o propósito dessa ação foi infligir custos no Estado dominante, ao invés de *bandwagoning*, *hiding*, *hedging*, etc. Terceiro, há que se comprovar ainda que os instrumentos utilizados para isso foram aquelas táticas institucionais listadas na definição apresentada do conceito.

Isso sugere, em termos metodológicos, um processo de balanceamento brando que inclui tanto o processo de percepção quanto de resposta à ameaça colocada pelo Estado dominante:

⁵²“Unless one operationalizes the balancing concept in a way that allow us to identify balancing when and only when we see it, it is impossible to constructe a valid empirical test of balancing propositions”. Tradução nossa.

⁵³ Martin (2006) tem uma preocupação analítica distinta. Ela procura diferenciar balanceamento como estratégia de política externa de balanceamento como condição sistêmica. Essa diferenciação é assumida, por definição, nesta dissertação ao considerar balanceamento brando como um comportamento de política externa. Sobre as nuances de balanceamento ver Schweller (2016).

Figura 1: O processo de balanceamento brando



Elaborado pelo autor a partir de Martin (2006).

A relação entre essas variáveis indica que o processo de balanceamento brando pode ser explicado em duas etapas. Na primeira, pretende-se identificar se há a percepção de ameaça externa. Afinal, balanceamento brando é um comportamento defensivo que somente ocorre quando Estados secundários se sentem ameaçados pelo comportamento do Estado dominante. A percepção de ameaça é, portanto, uma condição necessária para que se possa caracterizar uma ação como sendo balanceamento brando.

Além disso, nesta etapa do processo, também é possível desvendar as variáveis que determinam a percepção de ameaça externa enfrentada por um Estado ou explicam a(s) razão(ões) para sua ausência. Por exemplo, se a hipótese de que o Brasil não se preocupa com sua sobrevivência física por desfrutar de um *hegemon* que o protege estiver correta, certamente a percepção de ameaça externa por parte do Brasil possuirá um viés não securitário, no sentido clássico, ou não haverá, no limite, percepção de ameaça externa alguma. Enfim, o que se pretende com essa etapa é possibilitar que as hipóteses aventadas pela literatura no que diz respeito à identificação ou ausência da ameaça externa enfrentada por Estados secundários sejam sistematicamente testadas⁵⁴, exercício que

⁵⁴ Por exemplo, Walt (1988) argumenta que a proximidade geográfica, o poder ofensivo e as intenções agressivas, juntamente com o poder são importantes fontes de ameaça. Até o momento, no entanto, o teste empírico dessas proposições é escasso não apenas na literatura internacional, mas, sobretudo, na literatura sobre política externa brasileira. Embora o propósito desta dissertação não seja propriamente testar a teoria de Walt (1988), as respostas fornecidas aqui,

até agora não foi possível em função do balanceamento não desfrutar de uma estrutura para tal.

Na segunda fase, o foco será no processo de resposta à ameaça externa colocada pelo Estado dominante. A questão central é determinar a finalidade, o propósito e a motivação do Estado que responde a essa ameaça. Se a hipótese do balanceamento brando estiver correta, o que motivará a resposta será o propósito de infligir custos ao Estado dominante. Mas outras hipóteses também são possíveis. Por exemplo, Schweller (1994) afirma que oportunidades para benefícios (*profits*) e o equilíbrio de interesses (*balance of interes*) são os determinantes centrais para as decisões de alinhamentos dos Estados. Para Tessman (2012), por sua vez, o Estado secundário, quando ameaçado pelo Estado dominante, buscará diminuir sua dependência com relação a este por meio da provisão de seus próprios bens públicos (segurança, bem-estar, etc) e do fortalecimento de sua capacidade material – isto é, por meio de uma estratégia de *hedging*.

Por fim, duas ressalvas precisam ser feitas. Para avaliar a percepção de ameaça externa de um Estado secundário, utilizar-se-á como métrica nesta dissertação a aferição da percepção de seus tomadores de decisão ou elite de política externa. Afinal, as decisões de política externa de um Estado são informadas pelo caminho que esse restrito grupo de indivíduos percebe as ameaças externas (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO 2009, 2016). Para isso, serão examinados discursos, pronunciamentos oficiais e produção intelectual em cada caso selecionado.

Além disso, o fim da Guerra Fria ofuscou a divisão entre aliados e inimigos na política internacional. Na prática, cooperação e competição coexistem no relacionamento externo de um Estado com os demais no sistema internacional. Assim, embora se reconheça a natureza multifacetada da política externa estatal, o foco desta dissertação será apenas nos relacionamentos de competição ou potencial competição, pois é nesse contexto que o conceito de balanceamento brando terá o potencial analítico para explicar a política externa de um Estado.

em certa medida, poderão contribuir para compreender sua relevância no contexto da política externa brasileira.

Em resumo, o que se pretendeu aqui foi elaborar um modelo que fosse condizente com o conceito de balanceamento brando discutido e refinado na seção anterior. Ao fazer isso, espera-se que seja possível explorar mais detalhadamente quais variáveis impactam cada parte do processo do balanceamento brando, em vez de simplesmente dizer se um comportamento pode ser caracterizado como de balanceamento brando. Afinal, da forma subespecificada como se encontra esse conceito, corre-se o risco de reivindicar muito e explicar pouco.

4. O BALANCEAMENTO BRANDO À LUZ DO TESTE DA EMPIRIA

Apresentado e discutido o conceito reformulado de balanceamento brando, resta agora testá-lo empiricamente. Este é o propósito do capítulo final desta dissertação. Para isso, serão selecionados dois episódios que possibilitam examinar a atuação diplomática brasileira à luz do conceito de balanceamento brando, a saber: o posicionamento brasileiro frente à evolução normativa da Responsabilidade de Proteger (R2P) e a mediação na questão nuclear iraniana. Os critérios específicos para seleção de cada episódio serão discutidos detalhadamente em suas seções específicas. Antes disso, no entanto, faz-se necessário explicitar um aspecto metodológico importante sobre as conclusões derivadas do exame dos casos supracitados.

Em função dos episódios selecionados para esta dissertação serem recentes, há limitada disponibilidade de fontes primárias de pesquisa, especialmente arquivos diplomáticos e entrevistas em profundidade com seus principais personagens. Essas fontes são centrais para que inferências causais possam ser realizadas com confiabilidade e precisão. Portanto, neste estágio da pesquisa, conclusões definitivas sobre a motivação brasileira em cada um dos episódios listados são difíceis de serem alcançadas. Por isso, as conclusões aqui avançadas são conjunturais em vez de causais. Isso, todavia, não diminui a utilidade analítica do modelo de balanceamento brando proposto. Afinal, quando a documentação primária desses episódios históricos começarem a ser desclassificadas, a potencialidade do modelo poderá ser colocada à prova.

Outra ressalva metodológica ainda faz-se importante. A avaliação teórica realizada neste capítulo não se confunde com uma explicação histórica. Na prática, explicar o evento em termos de algum conceito é demonstrar importantes aspectos do episódio que aparecem nos padrões gerais previstos por tal teoria. Em outras palavras, o exame será operacionalizado não como historiadores procurando uma explicação total do evento, mas como cientistas políticos/internacionalistas procurando avaliar proposições teóricas.

4.1 . A ATUAÇÃO BRASILEIRA NOS DEBATES SOBRE A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (R2P): UM COMPORTAMENTO DE BALANCEAMENTO BRANDO?

Conforme visto no capítulo dois, a literatura sobre balanceamento brando nos estudos sobre política externa brasileira nos anos 2000 difundiu o argumento de que o Brasil utiliza instituições internacionais para resistir às tentativas norte-americanas de promover novas normas sobre o uso da força, questionar o princípio da soberania e usar a força para a mudança de regime em outros países (HURRELL, 2009; FLEMES, 2010; BRANDS, 2010; FONSECA JR, 2013). Embora tenham proferido tal argumento, no entanto, esses autores não elaboraram estudos de caso que o testassem empiricamente, nem indicaram o *locus* institucional que confere ao Brasil espaço político para que possa contrabalançar as preferências e as políticas dos EUA na temática supracitada. Ausentes tais atributos, torna-se difícil falsear o argumento dos autores e caracterizar o comportamento brasileiro como de balanceamento brando.

Por isso, com vistas a operacionalizar a hipótese aventada por essa literatura, neste capítulo irá averiguar-se a consistência desse argumento através da avaliação da posição brasileira frente ao conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P). Especificamente, será demonstrado se há indícios de balanceamento brando no comportamento brasileiro desde a gênese desse conceito, passando pela sua adoção na Cúpula Mundial das Nações Unidas (2005), até seu uso mais controverso na resolução 1973 do Conselho de Segurança na Líbia, em 2011.

Por envolver discussões sobre tentativas norte-americanas (e aliados) de promoverem novas normas sobre o uso da força, incluindo o questionamento do princípio da soberania e o uso da força para mudança de regimes, e por sugerir que Brasília teria um interesse presumido em resistir às visões norte-americanas de ordem internacional que põem em xeque normas de soberania e não-intervenção, examinar a R2P permite que a essência do argumento indicada pela literatura citada seja preservada e, com isso, torne o teste proposto possível. Reitera-se que a ação brasileira será examinada à luz do modelo de balanceamento brando apresentado no capítulo anterior.

Para aferir a motivação brasileira ao longo desse episódio, a estratégia adotada será utilizar as evidências disponíveis da Missão do Brasil na ONU em Nova York, bem como do próprio Celso Amorim, ministro atuante em assuntos de ONU, onde construiu grande parte de sua carreira diplomática. Para preencher potenciais lacunas não cobertas por essas fontes, também serão exploradas fontes secundárias. A escolha desses atores buscou ilustrar a expressão final do processo decisório brasileiro em questões de paz e segurança internacionais, especialmente a ONU. Idealmente também deveria haver fontes da Divisão de Nações Unidas do Itamaraty (DNU), sua interação com a sociedade civil, dentre outros atores domésticos para compreender as nuances do processo decisório.⁵⁵ Mas como muita documentação sobre esses temas estão ainda classificadas, nesse estágio da pesquisa não foi possível. A implicação disso, como já afirmado, é o caráter provisório das conclusões alcançadas ao fim do exame dessa temática.

4.1.1 O posicionamento brasileiro nos debates sobre a Responsabilidade de Proteger (R2P): balanceamento brando?

Durante os anos 1990, o debate internacional sobre intervenção humanitária ganhou tração à luz do desastre humanitário, político e institucional ocorrido em Ruanda (1994), Somália (1996) e Kosovo (1999). A avaliação à época era que a comunidade internacional precisava assumir maiores responsabilidades para evitar que novos episódios como esses se repetissem (BELLAMY; DUNNE, 2016).

A relevância e a urgência do tema levaram o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, a introduzir a questão com maior vigor na agenda e nos debates da Assembleia Geral nos anos de 1999 e 2000. Nessas ocasiões, e por meio de seu relatório anual, Annan (2000) instou os Estados-Membros a encontrarem uma saída definitiva para os impasses relacionados à intervenção humanitária. Na sua visão, embora a

⁵⁵ Nesta dissertação, assumo que o Itamaraty continua com a proeminência decisória nas questões de paz e segurança internacionais, especialmente no sistema ONU. Embora a difusão de atores e agendas no âmbito da política externa foi notável nos últimos anos, é ainda consensual que nas questões supracitadas o Itamaraty ainda domina o poder de agência (SARDENBERG, 2013).

intervenção humanitária pudesse ser utilizada como: “cobertura para a interferência gratuita nos assuntos internos de Estados soberanos (...) nenhum princípio legal – nem mesmo a soberania – pode jamais proteger crimes contra a humanidade” (p.35). Para o então Secretário-Geral, “a intervenção armada deve permanecer sempre como a opção de último recurso, mas em face de assassinatos em massa é uma opção que não pode ser renegada” (p. 35). Em outras palavras, para Annan (2000), a intervenção internacional para propósitos humanitários não deveria ser uma possibilidade descartada pela comunidade internacional, ainda que não fosse a opção mais desejável.

No entanto, fazer progresso nessa questão não era uma tarefa trivial. Afinal, influía diretamente no princípio ordenador do sistema internacional: a noção de soberania estatal. Era necessário, portanto, encontrar uma fórmula que fosse aceitável para a maior parte da comunidade internacional. Em resposta a esse apelo, o governo do Canadá instituiu a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês), composta de personalidades dos meios diplomático e acadêmico. Nela, buscou-se mudar o enfoque do debate da soberania e, com isso, alcançar consenso e dirimir as resistências, sobretudo entre os países em desenvolvimento. Em seu relatório final, divulgado em setembro de 2001, a Comissão defendeu a ideia de que os Estados têm a responsabilidade de proteger seus cidadãos de catástrofes evitáveis, como assassinatos em massa e fome. Nas situações em que o Estado não é capaz, ou não deseja fazê-lo, essa responsabilidade recai sobre a comunidade internacional. A responsabilidade de proteger propunha novo paradigma, que alterava a percepção da soberania. Enquanto o dever ou o direito de ingerência e as intervenções humanitárias salientavam o papel dos países interventores, a responsabilidade de proteger ressaltava a posição dos beneficiários das intervenções (UM, 2001). O objetivo era escapar do dilema humanitário enfrentado no Kosovo em 1999: entre a escolha de assistir passivamente que as atrocidades em massas acontecessem ou de intervir unilateralmente e assim golpear a legitimidade das instituições internacionais (CATER; MALONE,2016).

Dentro do Itamaraty esses desenvolvimentos foram recebidos com grande dose de ceticismo. Naquele momento, o então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2004), avaliou o R2P como uma nova roupagem do “direito de ingerência” (p.144). O ministro se opunha no volume escrito pela ICISS sobre R2P, sobretudo, ao que ele via como

a permissividade do critério sobre a autoridade legítima (*right authority*) para determinar se pode haver ou não intervenção:

A seção do relatório mais questionável é a que se refere à questão de quem decide se deve ou não haver intervenção [...] conquanto a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas não seja diretamente questionada, são examinados diferentes cursos de ação; mais ou menos heterodoxos; nos casos que o órgão permanecer paralisado em função da ameaça de veto de um de seus membros permanentes [...] Deixa-se, assim, a porta aberta para que alguns países se arroguem o direito de intervir, sem autorização expressa do Conselho de Segurança ou acompanhamento por instância verdadeiramente multilateral (AMORIM, 2004, p.141).

Embora o Brasil nunca tenha sido um árduo defensor e apoiador de intervenções humanitárias, essa posição deve ser compreendida no contexto da crise institucional por qual passava o Conselho de Segurança em função da crise no Kosovo (1999) e a intervenção no Iraque (2003). No decorrer dessa última, Estados Unidos e Reino Unido utilizaram abertamente a linguagem da intervenção humanitária e da R2P para justificar suas ambições militares (WHEELER; MORRIS, 2006).

Esses desenvolvimentos não passaram despercebidos em Brasília. Ajudaram a reforçar a avaliação brasileira de que a intervenção no Iraque era um retorno aberto às práticas coloniais e à arrogância da potência hegemônica. Sobretudo, elas tocavam num elemento tradicionalmente sensível à política externa brasileira que era o problema associado ao unilateralismo norte-americano e à irresponsabilidade do *hegemon* em relação ao ordenamento internacional. Como sustentou Amorim (2013, p.129):

A partir do 11 de Setembro, a superpotência adotou uma concepção estratégica ofensiva, que partia de um entendimento estendido da autodefesa e avançava no terreno da “prevenção” a qualquer ameaça. A invasão do Iraque fora das normas

multilaterais das Nações Unidas foi uma expressão militar da unipolaridade. Em vez de uma “unipolaridade benigna”, assistíamos às consequências de um desequilíbrio unipolar.

Em linhas gerais, para a diplomacia brasileira, as mais graves ameaças à ordem internacional não provinham dos Balcãs, mas de Washington e aliados puxados a reboque (AMORIM, 2004,2013).

Em suma, até meados de 2004, a relutância brasileira em aceitar a R2P tinha pouco a ver com a rejeição normativa do intervencionismo humanitário ou a aversão ao conceito de responsabilidade de proteger por si só. A postura brasileira era informada pela percepção de que, se o conceito fosse operacionalizado sem autorização formal e expressa do Conselho de Segurança, criaria-se um ambiente permissivo para que Washington e aliados pudessem impor sua vontade sobre os Estados mais fracos, avançando assim seus interesses estratégicos.

A postura brasileira, no entanto, aos poucos foi sendo alterada. Embora se mantivesse a percepção de que a R2P poderia ser uma estratégia utilizada por Washington e aliados para avançar seus mais variados interesses, Brasília avaliava que sua estratégia de não engajamento era contraproducente. Afinal, o país poderia passar a ser retratado como um ator que, embora advogasse por uma maior multipolaridade, não se comprometia, na prática, com o multilateralismo. Em outras palavras, poderia ser retratado como um ator irresponsável (“*irresponsible stakeholder*”) – expressão cunhada por Stewart Patrick em artigo publicado na revista *Foreign Affairs* em 2010.

O escasso engajamento era ainda mais problemático quando se colocava a questão no contexto da mudança mais ampla por qual passava a política externa brasileira à época. Brasília avaliava que, se o país aspirava se tornar um ator mais influente no sistema internacional, deveria assumir maiores responsabilidades em temas tão variados de paz e segurança internacionais como responsabilidade de proteger, operações de manutenção de paz, ajuda internacional para o desenvolvimento e não proliferação nuclear (HURRELL, 2008; STUENKEL; TOURINHO, 2014). Nas palavras de Amorim (2005, p.12):

É nesse contexto que se coloca a aspiração do Brasil a um Conselho de Segurança ampliado, que conte com novos membros, permanentes e não permanentes, com a presença de países em desenvolvimento nas duas categorias. O Brasil já indicou sua disposição de assumir as suas responsabilidades como membro permanente, ao lado de outros países igualmente capazes de agir em nível global e contribuir para a paz e a segurança internacional.

A mudança de postura brasileira em relação à R2P já pôde ser notada nas reuniões preparatórias para a Cúpula Mundial das Nações (*World Summit*, sigla em inglês) realizada em 2005. Durante discussão no painel “*Freedom to Live in Dignity*”, Ronaldo Sardenberg, o representante do Brasil na ONU à época, expressou o comprometimento brasileiro com a discussão da R2P no âmbito da Assembleia Geral:

Em nossa visão, a Assembleia Geral poderia examinar em detalhes o novo conceito de “responsabilidade coletiva de proteger” [...] O Brasil tem um histórico e sólido compromisso com os direitos humanos, a democracia e o estado de direito. Nós somos partes de todos os principais tratados de direitos humanos e nós cooperamos significativamente com e beneficiamos do regime internacional de direitos humanos. É neste contexto que nós damos as boas vindas às propostas contidas no relatório do SG para o fortalecimento desse regime. Acreditamos que o debate sobre esta questão é também necessário e positivo e pretendemos participar ativamente nesse exercício (UN, 2005).⁵⁶

⁵⁶ In our view, the General Assembly could examine in detail the new concept of a “collective responsibility to protect” ... Brazil has a historic and sound commitment to human rights, democracy and the rule of law. We are parties to all main human rights treaties and we have significantly cooperated with and benefited from the international human rights machinery. It is in this context that we welcome the proposals contained in the report of the SG towards the strengthening of the system. We believe that the debate on this issue is also

O engajamento brasileiro continuou na Cúpula Mundial das Nações Unidas realizada em setembro de 2005. No seu transcurso, Brasília atuou para que fossem adotadas três salvaguardas para o exercício da responsabilidade de proteger, a saber: a) que a responsabilidade primária do Estado em cumprir com seus deveres soberanos fosse respeitada; b) que o árbitro final da decisão de autorizar ou não a intervenção fosse o Conselho de Segurança (*right authority*) e; c) que o conceito abrangesse, inclusive, casos de graves violações de direitos humanos (BELLAMY, 2011; BIERRENBACH, 2011; KENKEL, 2012). Essas salvaguardas, avaliava Brasília, enfraqueceriam aqueles elementos perturbadores do conceito, notadamente a possibilidade de que ele servisse como uma justificativa para ação unilateral, e o colocaria dentro do ordenamento jurídico internacional existente. Isso era necessário, pois, a percepção de que a R2P poderia servir como instrumento para avançar os interesses estratégicos de Estados Unidos e aliados, isto é, como uma nova roupagem do direito de ingerência, era ainda latente no imaginário diplomático brasileiro (AMORIM, 2004).

Ao abordar essas questões diretamente, o documento final da Cúpula (o “*Outcome Document*”) aprovado por consenso na Assembleia Geral, acomodou as preocupações brasileiras. Isso fica ilustrado quando se observa os parágrafos 138 e 139 do documento – os quais fazem referências expressas ao conceito de responsabilidade de proteger:

138. Cada Estado é responsável por proteger as suas populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a depuração étnica e os crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade implica a prevenção dos referidos crimes, incluindo a incitação à prática dos mesmos, pelos meios necessários e apropriados. Aceitamos essa responsabilidade e agiremos em conformidade com a mesma. A comunidade internacional, quando necessário, deve incentivar e ajudar os Estados a cumprirem essa responsabilidade e devem apoiar as Nações Unidas na criação de um dispositivo de alerta rápido.

necessary and positive and we intend to actively participate in the exercise”.
Tradução nossa.

139. A comunidade internacional, através das Nações Unidas, deve igualmente usar os meios diplomáticos e humanitários apropriados, bem como outros meios pacíficos, em conformidade com os Capítulos VI e VIII da Carta das Nações Unidas, para ajudar a proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade. Neste contexto, estamos dispostos a agir coletivamente, de uma maneira atempada e decisiva, através do Conselho de Segurança, em conformidade com a Carta, incluindo o Capítulo VII, numa base caso a caso e em cooperação com as organizações regionais pertinentes se for caso disso, se os meios pacíficos se revelarem insuficientes e as autoridades nacionais não estiverem manifestamente a proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade. Sublinhamos a necessidade de a Assembleia Geral continuar a examinar o dever de proteger as populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade e suas repercussões, tomando em consideração os princípios da Carta e do direito internacional. Tencionamos igualmente empenhar-nos, conforme necessário e apropriado, em ajudar os Estados a reforçarem a sua capacidade para proteger as suas populações contra o genocídio, crimes de guerra, depuração étnica e crimes contra a humanidade, bem como em prestar assistência aos países onde existam tensões susceptíveis de levar à eclosão de uma crise ou de um conflito (UN, 2005b).⁵⁷

Uma ressalva, no entanto, faz-se necessária. Não se está aqui a dizer que o conteúdo desses parágrafos resulta simplesmente do ativismo diplomático brasileiro. Há uma lógica parlamentar que orienta a postura dos países nas Nações Unidas que precisa ser realçada para que se possa compreender o resultado destas negociações. Isso é expresso, por

⁵⁷ AGNU. Resolução A/RES/60/1, parágrafos 138 e 139.

exemplo, no relato que Bierrenbach (2011, p.147) faz dos parágrafos sobre responsabilidade de proteger (138 e 139) resultantes da Conferência:

Esses parágrafos sobre responsabilidade de proteger somente teriam sido possíveis em função das salvaguardas constantes da versão final. A seção sobre paz e segurança coletiva havia excluído a proposta de discussão de princípios sobre o uso da força, à qual se opunham o Movimento Não Alinhado e os Estados Unidos. Em compensação, o princípio da responsabilidade de proteger fora endossado com duas qualificações importantes: a especificação de que a proteção é contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, ou seja, casos de extrema gravidade e não simples casos isolados de violações de direitos humanos; e a restrição do uso do conceito apenas em âmbito multilateral, preservando a legitimidade do CSNU, bem como a responsabilidade primária e soberana dos Estados.

Em linhas gerais, para caracterizar a postura brasileira no debate sobre a R2P é preciso compreender como seu posicionamento evoluiu ao longo do tempo. Esse entendimento permite concluir que não há evidências empíricas suficientes que possibilite caracterizar a ação brasileira nesse processo negociador com a finalidade ou motivação de infligir custos aos Estados Unidos e aliados. Afinal, a percepção que a R2P poderia ser usada pelos Estados Unidos (e aliados) para avançar seus interesses nunca se transformou numa ação concreta da diplomacia brasileira. O que aconteceu, como demonstrado, é que as preocupações brasileiras foram acomodadas por meio de um processo de barganha com concessões mútuas envolvendo múltiplos atores. O que se alterou, portanto, foi o conceito de R2P em si mesmo, não a posição brasileira sobre o tema.

Passada a Cúpula Mundial, o Brasil adotou um baixo perfil em relação aos debates sobre a R2P entre 2006 e 2008. Uma atitude mais *pró-ativa* sobre o tema foi retomada quando o secretário-geral da ONU, Ban ki-Moon, lançou o Relatório de Implementação (*Implementation Report*)

em 2009. Nele, a R2P foi dividida em três pilares (prevenção, capacitação e ação) e se adotou uma abordagem “estreita, mas profunda” sobre o assunto (UN, 2009). Na prática, esse relatório foi visto com bons olhos em Brasília, pois era condizente com as orientações tradicionalmente defendidas pela diplomacia brasileira sobre o tema (KENKEL, 2012). Isso fica ilustrado, por exemplo, na longa e detalhada intervenção que a representante permanente do Brasil nas Nações Unidas, Maria Luiza Viotti, fez sobre o tema durante discussão na Assembleia Geral em julho de 2009.

Viotti (2009) situa o Brasil como apoiador do segundo pilar, referente aos aspectos de prevenção, os quais são orientados pela busca do desenvolvimento. A representante brasileira ressalta a atenção que o país dá as raízes do conflito como um problema prioritário para a construção de uma paz durável:

O primeiro passo para uma solução duradoura para as crises humanitárias é identificar suas raízes, que geralmente incluem o subdesenvolvimento, a pobreza, a exclusão social e a discriminação. Portanto, ao abordar a responsabilidade de proteger, devemos lidar primeiro e principalmente com a cooperação para o desenvolvimento e tentar encontrar formas de reduzir as disparidades de todos os tipos existentes nas nações e entre as nações e as regiões (VIOTTI, 2009.).⁵⁸

Viotti (2009) também sublinha que o terceiro pilar, sobre a “responsabilidade de agir”, é subsidiário ao primeiro pilar, referente à primazia da soberania dos Estados, e que o uso da força militar deve ser uma exceção e não a regra.

⁵⁸ “The first step towards a durable solution to humanitarian crises is to identify their root cases, which usually include underdevelopment, poverty, social exclusion and discrimination. Therefore, in addressing the responsibility to protect, we should deal first and foremost with cooperation for development and try to devise ways to reduce the disparities of all sorts that exist within nations, and among nations and regions”. Tradução nossa.

A responsabilidade de proteger a população do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade é, antes de mais nada, uma obrigação do Estado. Somente se e quando um Estado manifestamente não cumprir essa obrigação, a comunidade internacional poderá agir de acordo com a Carta. Em outras palavras, o terceiro pilar é subsidiário ao primeiro e um curso de ação verdadeiramente excepcional, ou uma medida de último recurso (VIOTII, 2009).⁵⁹

Em outra parte de sua intervenção, Viotti (2009) afirma que esse conceito é um chamado político aos Estados para que cumpram com as suas obrigações, como determina a Carta das Nações Unidas. Afinal, segundo Viotti (2009), a comunidade internacional já possui meios legais para deter tragédias como ocorreu em Ruanda – e que os Estados devem ter a responsabilidade de reagir a tais eventos.

Na opinião do Brasil, não é um princípio próprio, muito menos uma nova prescrição legal. Em vez disso, é um poderoso apelo político para todos os Estados respeitar as obrigações legais já estabelecidas na Carta, nas convenções relevantes de direitos humanos e no direito internacional humanitário e outros instrumentos. O importante é lembrar à comunidade internacional que ela já possui os instrumentos necessários para atuar, nomeadamente aqueles mencionados no parágrafo 139 do documento final. As implicações de tal compreensão da responsabilidade de proteger estão longe de ser acadêmicas: os perpetradores dos quatro crimes referidos no documento não podem argumentar em sua defesa que a responsabilidade de proteger ainda está em execução e que a comunidade internacional pode justificar a inação

⁵⁹ “The responsibility to protect the population from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity is first and foremost an obligation of the State. Only if and when a State manifestly fails to fulfill such obligation may the international community take collective action in accordance with the Charter. In other words, the third pillar is subsidiary to the first one and a truly exceptional course of action, or a measure of last resort”. Tradução nossa.

com a falta de instrumentos legais. A tragédia em Ruanda, por exemplo, não ocorreu porque as autoridades desconheciam a obrigação legal de proteger suas populações nem porque a comunidade internacional não tinha meios para detê-las. Esta é uma verdade triste, mas devemos ser verdadeiros para nós mesmos se considerarmos seriamente a responsabilidade de proteger (VIOTTI, 2009).⁶⁰

Por fim, Viotti (2009) apresenta o conceito de “não indiferença” como uma forma de enfatizar a responsabilidade da comunidade internacional em lidar com as crises humanitárias, principalmente no que concerne ao combate das raízes dos conflitos, como a fome e a pobreza. Vale observar que a Representante não restringe a forma como essa responsabilidade deve ser exercida. Ela prioriza a cooperação, mas deixa em aberto a possibilidade dessa responsabilidade ter que ser exercida de outra forma, inclusive de acordo com o Capítulo VII.

O Brasil defende o conceito de ‘não-indiferença’ como uma forma de enfatizar a responsabilidade da comunidade internacional diante de catástrofes humanitárias e crises, incluindo as resultantes da

⁶⁰ “In Brazil's view, it is not a principle proper, much less a novel legal prescription. Rather, it is a powerful political call for all States to abide by legal obligations already set forth in the Charter, in relevant human rights conventions and international humanitarian law and other instruments. As importantly, it is a reminder to the international community that it already has the instruments needed to act, namely those mentioned in paragraph 139 of the Outcome Document. The implications of such understanding of the responsibility to protect are far from academic: perpetrators of the four crimes referred to in the document cannot argue in their defense that the responsibility to protect is still to be implemented nor can the international community justify inaction with the lack of legal instruments. The tragedy in Rwanda, for example, took place neither because authorities were unaware of their legal obligation to protect their populations nor because the international community did not have the means to stop them. This is a sad truth, but we must be true to ourselves if we are serious about the responsibility to protect”. Tradução nossa.

fome, da pobreza e das epidemias. Trata-se de catástrofes humanitárias que podem ser prevenidas ou mitigadas por vontade política e cooperação a curto, médio e longo prazo. Isso exige que os Estados desenvolvidos cumpram suas obrigações relacionadas ao desenvolvimento, conforme acordado em Monterrey e nas conferências de revisão de Doha. A ‘não indiferença’ também exige uma cooperação Sul-Sul reforçada e mecanismos de financiamento inovadores, que complementem as fontes tradicionais de financiamento para o desenvolvimento. O Brasil procura implementar essa abordagem em suas atividades Sul-Sul (VIOTTI, 2009).⁶¹

Em linhas gerais, da perspectiva brasileira, o “aprofundamento” da R2P em três pilares criou espaço para sua participação em um debate mais amplo do que somente aquele sobre o uso da força. Isso diminuiu a resistência brasileira com relação ao conceito, pois deu latitude para que Brasília pudesse interligá-lo às suas tradicionais reivindicações em questões de paz e segurança internacionais, a saber: a prevenção e a capacitação. Da mesma forma, a especificação de que a R2P somente poderia ser invocada contra crimes expressamente tipificados, e a restrição ao uso do conceito somente quando autorizado pelo Conselho de Segurança, atenuaram as preocupações em Brasília de que o mesmo fosse utilizado por Washington e aliados para avançar seus interesses estratégicos.

⁶¹ “Brazil advocates the concept of ‘non-indifference’ as a way of emphasizing the responsibility of the international community when faced with humanitarian disasters and crises, including those resulting from hunger, poverty and epidemics. These are humanitarian catastrophes that can be prevented or mitigated through political will and short, medium and long-term cooperation. This requires that developed States fulfill their development-related obligations, as agreed in Monterrey and in the Doha review conferences. ‘Non indifference’ also calls for enhanced South-South cooperation and innovative financing mechanisms, which complement traditional sources of financing for development. Brazil seeks to implement this approach in its South-South activities”. Tradução nossa.

Em suma: a apreciação da postura brasileira ante a evolução da noção de R2P até 2010 centrou-se no seu aspecto formativo. Desse exame, depreende-se que não há elementos suficientes que permitam caracterizar o comportamento brasileiro nesse processo negociador como de balanceamento brando. Afinal, embora houvesse a percepção em Brasília de que a R2P poderia ser usada pelos Estados Unidos e aliados para avançar seus interesses estratégicos, isso nunca se traduziu numa política direcionada a infligir custos ao Estado dominante. O que motivou o comportamento brasileiro foi, por um lado, as transformações por que passou o conceito de R2P, adequando-se as tradicionais reivindicações brasileiras em questões de paz e segurança internacionais e, por outro, o objetivo do Brasil em não ser um *rule-taker*, mas um *rule-shaper* no ordenamento internacional.

4.1.2 A atuação brasileira no Conselho de Segurança das Nações Unidas no caso da Líbia em 2011: balanceamento brando?

Com a crise na Líbia, em 2011, o receio no Itamaraty quanto à possibilidade da R2P servir como um instrumento para mudança de regime ganhou força novamente (AMORIM, 2013; VIOTTI et al., 2014). Do ponto de vista acadêmico, isso trouxe a possibilidade de examinar se Brasília atuou de maneira a dificultar a ação de Estados Unidos e aliados (França e Reino Unido) na busca pela aprovação da resolução 1973 (2011), alicerçada na R2P. Afinal, como presidente do Conselho de Segurança naquele período, o Brasil teria instrumentos, ainda que não para impedir a aprovação da resolução, mas para dificultá-la e, no limite, infligir custos a atuação de Washington e aliados. É talvez por isso que Fonseca Jr (2012, p.43) sugere que a atuação brasileira nesta ocasião “talvez nasça daquilo que Hurrell chama de *soft balancing*”. É a luz de tal hipótese que a atuação brasileira no Conselho de Segurança no caso da Líbia, em 2011, será examinada no restante deste capítulo.

Em fevereiro de 2011, o Brasil estava na presidência do Conselho de Segurança quando tiveram início os levantes populares do mundo

árabe, que exigiam reformas democráticas e maiores oportunidades socioeconômicas (VIOTTI et al., 2014). Na Líbia, os choques entre as forças de segurança e manifestantes provocaram o alastramento dos protestos (BELLAMY; DUNNE, 2016).

As manifestações foram reprimidas violentamente. Em 22 de fevereiro de 2011, o Conselho de Segurança, sob a presidência brasileira, emitiu declaração à imprensa, na qual instou o governo líbio a “cumprir sua responsabilidade de proteger sua população”. Em *briefing* no CSONU, em 25 de fevereiro, o secretário geral Ban ki-moon relatou o agravamento da situação, levando o Conselho a agir rapidamente para considerar projeto de resolução que visava estabelecer um regime de sanções contra Khadafi e indivíduos do seu círculo mais próximo. O texto também previa o encaminhamento da situação na Líbia ao Tribunal Penal Internacional. Naquele momento, havia confluência de posições entre os membros do Conselho quanto a necessidade de se tomarem medidas urgentes para deter os atos de violência contra manifestantes pacíficos. O resultado foi a adoção por consenso do texto da Resolução 1970, em 26 de fevereiro de 2011 (UN, 2011a; VIOTTI et al., 2014).

Como presidente do Conselho, a missão brasileira na ONU, sob a liderança de Antonio Patriota, atuou ativamente para que a Resolução 1970 (2011) fosse aprovada (STUENKEL; TOURINHO, 2014). A única reserva que Brasília tinha à resolução, mas que não a impediu de votar contra, eram as referências ao Tribunal Penal Internacional (TPI), que o Itamaraty considerava não ajudar na “causa da justiça e da luta contra a impunidade” (VIOTTI et al., 2014, p.100).

A intensificação dos conflitos e o prosseguimento da repressão violenta por parte do regime líbio recolocaram a crise no país no centro da agenda do Conselho em março. Os debates se centraram em medidas adicionais que deveriam ser tomadas dada a insistência de Khadafi em usar da violência para reprimir manifestações civis. Seguindo uma declaração de Abdurrahman Shalgham, Representante Permanente da Líbia no CSONU, para que as Nações Unidas “salvassem” seu país e um discurso de apoio da Liga dos Estados Árabes, as posições no Conselho de Segurança convergiram em torno do estabelecimento de uma zona de exclusão aérea (*no-fly zone*), que limitasse a capacidade de Khadafi usar sua força aérea para atacar civis (ADLER-NISSEN; POULIOT, 2014). A hipótese de intervenção estrangeira era explicitamente descartada (VIOTTI et al., 2014).

Neste momento, Brasília era favorável ao projeto de Resolução 1973 (2011) que invocava o uso da força sob o manto da R2P no caso líbio. O Brasil consentia publicamente com a ação militar na Líbia, por avaliar que Khadafi não estava cumprindo a responsabilidade de proteger sua população. Nessas circunstâncias, o uso da força era legítimo, pois a soberania estatal era condicional à proteção dos civis (SPEKTOR, 2012; STUENKEL; TOURINHO, 2014; VIOTTI et al., 2014).

No entanto, o Brasil decidiu se abster da Resolução 1973, em 17 de março de 2011 (UN, 2011b). O que explica essa mudança da postura brasileira? Foi o desejo de infligir custos aos Estados Unidos que na última hora incluíram parágrafo que autorizava o uso, pelos Estados-membros, de “todos os meios necessários” (“*all necessary means*”) para proteger civis, além da zona de exclusão aérea? Se tal hipótese estiver correta, será possível caracterizar o comportamento brasileiro nesse episódio como de balanceamento brando, conforme sugerido por Fonseca Júnior (2011). Essa interpretação, no entanto, não é a mais promissora quando se examina os fatos disponíveis até o momento sobre o evento em questão.

É correto dizer que havia a percepção por parte de Brasília de que a inclusão do artigo 4 no projeto de Resolução (1973) autorizando “todos os meios necessários” (“*all necessary means*”) para proteger civis, na prática, poderia ser usado como um instrumento para a retirada de Khadafi do poder, isto é, para que ocorresse uma mudança de regime (AMORIM, 2013). No entanto, essa percepção de ameaça não se traduziu numa política voltada à infligir custos aos Estados Unidos e aliados. As razões apresentadas a seguir dão suporte a essa avaliação.

Primeiro, além do retrospecto desastroso de intervenções, a percepção brasileira era reforçada pelos movimentos que antecederam a aprovação da supracitada resolução. Um mês antes da Resolução 1973 (2011) ser aprovada, os líderes de França, Reino Unido e Estados Unidos declararam à imprensa que não cessariam de agir até que houvesse uma mudança de regime na Síria: “é impossível imaginar um futuro para a Líbia sem Khadafi no poder” (CAMERON; OBAMA; SARCOZY, 2010, s.p).⁶² Operações iriam continuar “enquanto Khadafi estivesse no poder”

⁶² “It is impossible to imagine a future for Lybia with Khadafi in power”. Tradução nossa.

(CAMERON; OBAMA; SARKOZY, 2010, s.p).⁶³ Naquele momento, segundo Stuenkel e Tourinho (2014), como base em entrevistas que fizeram com membros da missão brasileira na ONU, a avaliação que fazia o Itamaraty era de que o Conselho de Segurança estava ligado à uma operação deliberadamente distorcida pelos poderes interventores. Nas palavras de Amorim (2013, p. 131): “de maneira talvez não totalmente explícita, o objetivo era – sem dúvida alguma – a mudança de regime”.

Isso fica ainda mais saliente quando se esmiúça os momentos que antecederam a votação da Resolução 1973 (2011). Até dois dias antes da votação (15 de março), os Estados Unidos não eram favoráveis ao projeto de resolução por considerar que uma zona de exclusão aérea não seria suficiente e efetiva para proteção dos civis que estavam sendo ameaçados por tanques nas ruas em Benghazi.⁶⁴ A condição americana para apoiá-la, contrariando seus próprios aliados franceses e britânicos, era de que um amplo mandato fosse concedido para ação militar. Usando todo seu peso político e o argumento da prevenção de uma outra Srebrenica, a pressão americana surtiu efeito. A Resolução 1973 foi aprovada no dia 17 de março de 2011, com parágrafo que autorizava o uso, pelos Estados-membros, de “todos os meios necessários” (“*all necessary means*”) para proteger civis, além da zona de exclusão aérea.⁶⁵⁶⁶

Segundo, Brasília não rejeitava completamente o conteúdo da resolução 1973 (2011), apenas discordava de aspecto específico dela, a saber: a inclusão do parágrafo operativo 4. Na explicação de voto

⁶³ “So long as Khadafi is in power”. Tradução nossa.

⁶⁴ A jornalista Colum Lynch citou Susan Rice, então Embaixadora dos Estados Unidos na ONU, referindo-se a a “*naked no-fly zone*” durante uma reunião do CSONU (ADLER-NISSEN; POULIOT, 2014)

⁶⁵ Segundo Adle-Nissen e Pouliot (2014, p.13), um membro eleito do Conselho lembrou que durante as negociações que “a informação que fluía e a discussão entre diplomatas fora do Conselho, muitas vezes tomou a seguinte forma: ‘Você quer acordar amanhã e não há Benghazi’”. “The information flowing in, and the discussion among diplomats outside the Council, often took the following form: ‘Do you want to wake up tomorrow and there is no Benghazi’”. Tradução nossa.

⁶⁶ A resolução foi aprovada com dez votos a favor (África do Sul, Bósnia e Herzegovina, Colômbia, Gabão, Líbano, Nigéria, Portugal, e os membros permanentes Estados Unidos, França e Reino Unido), e cinco abstenções (Alemanha, Brasil e Índia, e os membros permanentes China e Rússia).

brasileira, Viotti et al. (2014, p.101) defende que a posição do país “não deve ser interpretada como endosso ao comportamento das autoridades líbias ou como menosprezo pela necessidade de proteger os civis e respeitar seus direitos”. Afinal, Brasília tinha acolhido favoravelmente os demais elementos contidos na resolução sob consideração, tais como “parágrafos operativos exigindo um imediato cessar-fogo e o término completo da violência e dos ataques contra civis, e a necessidade de intensificar os esforços conducentes às reformas políticas necessárias para uma solução pacífica e sustentável [...]” (VIOTTI et al., 2014, p.102).

Mesmo diante dessas circunstâncias, no entanto, Viotii et al. (2014) ressaltava que Brasília não poderia votar favoravelmente à resolução, pois considerava “que o texto da resolução que se encontra em exame contempla medidas que vão muito além deste apelo” (p.101). Na prática, a avaliação que o Itamaraty fazia à época era de que a situação da Líbia não exigia ampla autorização do uso da força. Segundo Viotii et al. (2014, p.201), Brasília não estava convencida “de que o uso da força, tal como contemplado no parágrafo operativo 4 da atual resolução, contribuirá para tornar realidade nossos objetivos comuns - a cessão imediata da violência e da proteção dos civis”. Assim, embora o Brasil fosse partidário da ação militar, discordava do grau necessário para realizar a tarefa de proteção dos civis em território líbio (VIOTTI et al., 2014).

Em suma, Brasília não rejeitava completamente o conteúdo da resolução 1973 (2011), apenas seu parágrafo operativo 4, referente à utilização de “todos os meios necessários” para proteção de civis no conflito sírio. Afinal, o uso dessa expressão era, segundo Amorim (2013, p.131), o “eufemismo em geral usado na ONU para o uso da força”. Esse entendimento, segundo Stuenkel e Tourinho (2014), de entrevistas realizadas com diplomatas brasileiros que atuaram na ocasião, foi o fator determinante para que Brasília na última hora mudasse seu voto e se abstivesse na resolução 1973 (2011).

Por fim, o Itamaraty não votou negativamente na resolução 1973 (2011), pois tinha receio de que se ela não passasse e o massacre em Benghazi se concretizasse, Brasília pudesse ser vista como condescendente pela comunidade internacional.⁶⁷ Isso é notório na

⁶⁷ Essa explicação é desenvolvida parcialmente em Stuenkel e Tourinho (2014).

explicação de voto brasileira. Grande parte dela é construída de maneira a sublinhar a solidariedade brasileira com os anseios dos manifestantes líbios por melhores condições econômicas e por liberdade. Por isso, não se deveria interpretar a abstenção do país “como endosso ao comportamento das autoridades líbias ou com menosprezo pela necessidade de proteger civis e respeitar seus direitos” (VIOTTI et al., 2014, p. 101). De acordo com Viotti et al. (2014, p. 97):

A posição brasileira estava marcada, na realidade, pela preocupação de que o uso da força autorizado pela Resolução 1973 pudesse não contribuir para o fim das hostilidades, mas, ao contrário, vir a exacerbar a situação no terreno e causar danos aos próprios civis que se pretendia proteger.

Em outras palavras: Brasília tinha receio de que, se o Brasil votasse contrariamente à resolução 1973 (2011), ela não fosse aprovada e o caos se instaurasse na Líbia, isso poderia ser também colocado na conta do país. Isso, por sua vez, poderia ferir a imagem de um “ator responsável” e “não obstrucionista” que o país buscava construir ao longo dos anos 2000. Vale lembrar que à época já havia ganhado tração o argumento de que o Brasil se comportava como um “ator irresponsável” (“*irresponsible stakeholder*”) e um “*spoiler*” no ordenamento internacional (PATRICK, 2010; SCHWELLER, 2010).⁶⁸ No mesmo

⁶⁸ Uma outra hipótese para o posicionamento brasileiro se refere a própria lógica de votação no sistema ONU. Ela busca compreender o significado do voto brasileiro na Resolução 1973 (2011) de modo iterativo. Na ONU, votações sempre seguem uma lógica parlamentar que, na prática, significam a troca de votos, barganhas variadas e complexas, coalizões de geometria variável, dentre outros motivos. Nesse caso, em particular, pode-se sustentar que os Brics coordenaram para atuar de maneira conjunta. Afinal, a presença dos cinco membros do agrupamento no Conselho naquele momento - algo até então inédito - era vista como uma oportunidade para avançar alguns princípios (não intervenção, soberania, etc) que orientavam sua inserção internacional nos temas de paz e segurança internacionais. Então, mais do que infligir custos aos Estados Unidos, Brasília, juntamente com os demais BRICS, buscavam fortalecer uma perspectiva comum quanto ao modo de solução de controvérsias. Ressalta-se, no entanto, que não há na literatura até o momento um trabalho embasado empiricamente que confirme tal hipótese.

sentido, Brasília não desfrutava de capital político naquele momento para suportar mais esse constrangimento, caso se concretizasse. Afinal, a menos de um ano antes, o país pagou um custo alto por ter votado contrariamente à resolução da ONU 1929 (2010), que condenava o Irã a novo regime de sanções internacionais. Naquela ocasião, Obama pressionou Lula para que se abstinhasse na resolução, algo que não ocorreu. Para um país como o Brasil, com escassos “excedentes de poder”, suportar duas batalhas diplomáticas em um espaço de tempo tão curto não era algo trivial. Nessas circunstâncias, a preocupação de Brasília era compreensível.

As evidências apresentadas, portanto, permitem concluir que havia a percepção por parte de Brasília de que o argumento humanitário no caso da Líbia “poderia ser mal utilizado para outros fins que não proteger os civis, como a mudança de regime” (UN, 2011c).⁶⁹ O mesmo não pode ser dito da intenção balanceadora brasileira. Não há evidências que indiquem que a abstenção brasileira na Resolução 1973 (2011), e mesmo sua atuação durante à presidência do Conselho, teve como propósito infligir custos aos Estados Unidos - isto é, um propósito de balanceamento brando. Afinal, foram “as indicações de que o objetivo das ações militares passara a ser a mudança de regime” que minou “o apoio de vários membros do Conselho de Segurança e de partes da comunidade internacional”, dentre eles o de Brasília (VIOTTI et al., 2014, p.97).

4.2 A ATUAÇÃO BRASILEIRA NA QUESTÃO NUCLEAR IRANIANA: UMA AÇÃO DE BALANCEAMENTO BRANDO?

O segundo caso selecionado para avaliação nesta dissertação não foi citado pela literatura como exemplo de balanceamento brando. Isso não veio sem surpresa, pois quando se debruça mais detalhadamente sobre a participação brasileira na questão nuclear iraniana, nota-se o potencial analítico de sua análise à luz do conceito de balanceamento brando. Mas antes de apresentar as razões que dão coerência a essa avaliação, todavia, convém relatar o contexto das negociações nucleares quando o Brasil adentrou no jogo.

⁶⁹ “might be misused for purposes other than protecting civilians, such as regime change”. Tradução nossa.

Em julho de 2009, o Irã solicitou o apoio da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para conseguir elemento combustível (cuja matéria-prima consistia em urânio enriquecido a 20%) de que necessitava para abastecer o reator de pesquisas de Teerã, utilizado na produção de radioisótopos medicinais para diagnóstico e tratamento de câncer. A razão para esse pedido era de que naquele momento o país se encontrava sob o regime de sanções internacionais e não conseguia importar o elemento combustível do mercado internacional, como vinha fazendo até então.

Diante da possibilidade de atrasar o caminho iraniano para se transformar num *threshold state* – um Estado como capacidade para produzir um artefato nuclear –, Estados Unidos e Rússia apresentaram uma proposta à AIEA para atender a demanda iraniana. O Irã receberia, no prazo de um ano, 120 quilos de combustível para seu reator de pesquisa convertido a partir do urânio levemente enriquecido (LEU) acumulado pelo próprio país. Para isso, os iranianos teriam que enviar imediatamente 1200 quilos de LEU (com enriquecimento entre 4 e 5%) para a França via Rússia, aonde seria convertido em combustível, para depois retornar a Teerã na forma desejada do elemento combustível para o seu reator de pesquisas. Essa era a essência do acordo de troca (*swap agreement*), como ficou conhecida a proposta realizada por Estados Unidos e Rússia.⁷⁰⁷¹

Foi nesse processo negociador que Brasília se inseriu para mediar a questão nuclear iraniana. Descrevê-lo, no entanto, não é suficiente para que se possa examinar a atuação brasileira à luz do conceito de balanceamento brando. Há que se apresentar as razões que permitem supor que Brasília via nesse episódio uma potencial ameaça a seus interesses e, com isso, a necessidade de elevar os custos do Estado

⁷⁰ Embora oficialmente a proposta tenha sido realizada por Estados Unidos e Rússia, como se verá adiante, quem liderou os esforços de negociação foram os americanos. Isso é perceptível não apenas do relato de Amorim (2015), mas de Parsi (2012), e outros autores.

⁷¹ Os termos originais do acordo foram sendo renegociados diversas vezes ao longo do tempo. No entanto, o objeto dessas negociações sempre girou em torno dos três aspectos técnicos acima mencionados: a quantidade que o Irã enviaria de LEU ao exterior, o tempo de espera para receber o elemento combustível e o de envio do LEU ao exterior, e o lugar aonde o LEU seria convertido em elemento combustível contendo urânio enriquecido a 20%.

dominante a fim de melhorar suas chances de atingir seus objetivos de política externa. Três razões para isso se destacam.

Em primeiro lugar, no coração da questão nuclear iraniana estava o próprio programa nuclear brasileiro. Embora o brasileiro fosse mais avançado e não sofresse tanta pressão dos inspetores da AIEA quanto o iraniano - afinal, o Brasil desmantelou pacificamente seu programa nuclear e proibiu o uso de armas nucleares em sua Constituição -, é possível supor que Brasília temia que a ação das Nações Unidas liderada pelos Estados Unidos sobre o programa iraniano pudesse estabelecer um precedente que definiria enriquecimento de urânio como atividade militar e, com isso, encampasse a noção segundo a qual o Irã e outros países não deveriam ter direito inalienável ao enriquecimento de urânio. Na avaliação de Brasília, desistir da produção de armas nucleares era uma questão bastante diferente de desistir da produção de energia nuclear civil e do enriquecimento de urânio (PARSI,2012).

Segundo, o Brasil temia que a adoção de novas sanções somente iria endurecer a postura iraniana e aumentar a possibilidade de um conflito militar. Pressão e isolamento aumentariam os incentivos para Teerã buscar dissuasão nuclear, avaliava Brasília (AMORIM, 2015). Esta avaliação tinha como base a própria experiência brasileira. Afinal, nos anos 1970, o programa nuclear brasileiro enfrentou forte pressão americana, que acabou o levando para clandestinidade. Além disso, aos olhos do Planalto, a imposição de sanções poderia ser um prelúdio para intervenção no Irã. As lembranças do Iraque ainda eram bastante presentes no imaginário dos tomadores de decisão em Brasília (SPEKTOR, 2010; AMORIM, 2011, 2015; PARSI, 2012). Segundo Spektor (2010, s.p) Amorim alertou que “a última vez que o Conselho de Segurança tinha votado com base em evidência inconclusiva o mundo teria terminado com uma intervenção ilegítima no Iraque que enfraqueceu o princípio da segurança coletiva”.⁷²

Terceiro, é ainda factível supor que Brasília via na questão nuclear iraniana uma instância onde Estados Unidos e aliados poderiam impor sua visão acerca do regime de não-proliferação nuclear. Visão em

⁷² “the last time the Security Council voted on the basis of inconclusive evidence, the world ended up with a major illegitimate intervention in Iraq that undermined the principle of collective security”. Tradução nossa.

que o regime é, sobretudo, um instrumento para impedir a proliferação de tecnologia sensível, sendo que o interesse tecnológico dos países que adquirem esse *know how* é o desenvolvimento de explosivos nucleares. Enquanto aos olhos do Brasil o regime internacional não é apenas sobre explosivos nucleares, mas, sobretudo, sobre as regras do jogo de comércio internacional, de grandes potências que montam uma oligarquia tecnológica e fecham o acesso a novos jogadores a um mercado que, na interpretação brasileira, era lucrativo e no qual desejava participar. Enfim, é possível supor que havia a noção de que a questão nuclear iraniana poderia ser mais uma instância onde o regime de não-proliferação nuclear seria uma ferramenta politicamente orientada nas mãos de Estados Unidos para aplicar a lei seletivamente aos Estados mais fracos, neste caso o Irã (SPEKTOR, 2010).

Nestas circunstâncias, a mediação bem-sucedida na questão nuclear iraniana poderia ser concebida como uma maneira de Brasília aumentar os custos de Washington para impor sua visão do regime de não-proliferação nuclear. Afinal, ao obter acordo com os iranianos nos próprios termos idealizados por Estados Unidos e aliados (Grupo de Viena), Brasília poderia tornar custosa a não aceitação do mesmo para os americanos e, com isso, constrangê-los diplomaticamente a aceitá-lo.

Apresentadas as razões para examinar a participação brasileira na questão nuclear iraniana à luz do conceito de balanceamento brando, resta ainda especificar como se procederá à análise do comportamento brasileiro neste episódio. Afinal, a posição brasileira não pode ser compreendida simplesmente por meio do seu voto na Resolução 1929 de junho de 2010. O desenrolar da questão deve ser compreendido em sua plenitude para que se possa identificar como a percepção e a motivação brasileira evoluíram ao longo do processo de negociação. Por isso, na avaliação que será realizada abaixo, três momentos serão identificados para aferir esses requisitos. São eles: a) o início do envolvimento brasileiro na questão nuclear iraniana; a) o processo de assinatura da Declaração de Teerã; e c) a votação brasileira da Resolução 1929 no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Para operacionalizar o estudo desse episódio, as evidências pesquisadas se aterão ao círculo restrito dos tomadores de decisão que aparecem ou são citados nas fontes consultadas nesta dissertação. São eles: Luiz Inácio Lula da Silva, então presidente da República, e Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores. Na prática, isso não quer

dizer que mais pessoas não estiveram envolvidas ou participaram das tomadas das decisões, mas tão somente que, em função das fontes disponíveis até o momento, tem-se conhecimento de que as decisões se concentraram nesse círculo restrito de atores. Isso se torna ainda mais plausível quando se observa o episódio em perspectiva teórica. Em questões ambíguas, sensíveis ou de alto risco, o processo decisório em política externa não segue o ritmo normal ou habitual, isto é, ele foge da rotina organizacional ou burocrática e tende a se concentrar no Executivo. Na prática, isso tende a aumentar a probabilidade de que as ações de indivíduos-chaves na cadeia de comando sejam determinantes (DYSON, 2009). Além disso, tradicionalmente na política externa brasileira, quando há uma convergência de posições entre o chanceler de plantão e o Presidente, o primeiro desfruta de certa liberdade de atuação (LIMA, 1994).

4.2.1 A mediação brasileira na questão nuclear iraniana e a busca por *status* internacional

Há pouca discussão na literatura sobre o marco inicial da participação brasileira no *swap agreement* (acordo de troca). As evidências disponíveis até o momento são conclusivas em indicar que o pontapé inicial foi a conversa entre o presidente norte-americano, Barack Obama, e Lula às margens da Cúpula do G-8, em julho de 2009.⁷³ O que está longe de ser consensual, todavia, é a interpretação que se faz desse encontro. Existem duas interpretações predominantes.

A primeira é aquela relatada por Amorim (2010, 2011, 2015), que se tornou a interpretação oficial do governo brasileiro. Nessa explicação, Barack Obama teria dito a Lula que o Brasil poderia ajudar nas negociações com os iranianos: “Precisamos de amigos que possam

⁷³ Há evidências, no entanto, que Brasília buscou se envolver na questão nuclear iraniana desde a visita que Celso Amorim fez ao país em novembro de 2008. Cabe ressaltar, todavia, que naquele momento o que se discutia era a proposta conhecida como *freeze for freeze*. O acordo de troca, por sua vez, é uma outra proposta apresentada por Estados Unidos e Rússia em meados de 2010, objeto deste estudo. É por isso que se considera como início do envolvimento brasileiro na questão nuclear iraniana, o encontro de Lula e Obama às margens do G8 e não a visita de Amorim ao Irã em 2008.

conversar com países que se recusam a falar conosco” (AMORIM, 2015, p.28). Afinal, a abertura americana ao governo de Teerã, argumentava Obama, não teria encontrado eco no regime dos aiatolás. Na avaliação de Amorim (2015, p.28), esse foi o “estímulo de que necessitávamos [Brasil] para nos engajar em maior profundidade nas discussões sobre o tema”.

A segunda interpretação é aquela aventada por Parsi (2012). Ela diz que o presidente Lula teria mencionado a Obama que ele desejava se reunir com os iranianos. Diante da oferta, Obama teria tomado nota e dito que apreciaria qualquer coisa que Lula pudesse fazer e fosse útil para que Teerã aceitasse o acordo de troca. Segundo essa narrativa, Lula interpretou esse sinal como apoio tácito da administração norte-americana aos esforços brasileiros para se engajar com o Irã.

Seria um equívoco, todavia, caracterizar a motivação brasileira com base na escolha de qualquer uma dessas interpretações. Na prática, essa é uma falsa escolha, pois ambas as interpretações são condizentes e coerentes com a motivação que formou a participação brasileira no acordo de troca, a saber: a busca por maior *status* internacional.⁷⁴ Assim, se foi Obama quem solicitou ou Lula quem ofereceu os bons ofícios do Brasil para mediação, isso não anula o fato de que Brasília tinha interesse em ser um ator central na questão nuclear iraniana.⁷⁵

Esse interesse fazia parte da percepção mais ampla que havia em Brasília à época, de que o Brasil deveria desempenhar um papel mais influente em temas da ordem global para além do seu entorno regional. Afinal, o quadro de travessia do Brasil de potência média, confinada à sua própria região, ao *status* de ator global requeria que suas responsabilidades fossem de um país apto a contribuir para solução de

⁷⁴ *Status* internacional é entendido “[...] as collective beliefs about a given state’s ranking on valued attributes (wealth, coercive capabilities, culture, demographic position, sociopolitical organization, and diplomatic clout). In international politics, status manifests itself in two distinct but related ways: as membership in a defined club of actors, and as relative standing within such a club.” (PAUL; LARSON; WOLFHORTH, 2014, p.7).

⁷⁵ Um exemplo similar ajudar a ilustrar esse argumento. Com a evidência empírica disponível hoje, seria pouco convincente afirmar que a motivação brasileira em assumir maiores responsabilidades no sistema internacional através da liderança na missão de paz no Haiti não estava presente simplesmente porque foi Washington quem solicitou a Brasília para que assumisse tal papel. Sobre participação brasileira no Haiti ver Seitenfus (2014).

problemas, não apenas daqueles que o país estava diretamente envolvido, mas também de outros, que contemplava à distância, mas por cuja resolução deveria se sentir responsável. Em outras palavras, Brasília via na questão iraniana uma oportunidade para amearhar a posição do Brasil como um ator capaz e responsável de solucionar problemas de governança global (AMORIM, 2004b, 2007, 2009, 2010, 2011, 2015; GUIMARAES, 2006, 2007; SARDENBERG, 2007).

A tese por trás desse argumento era que o pertencimento aos grupos que determinavam e solucionavam as grandes questões que afetavam a política internacional era, por si só, um recurso de poder (AMORIM, 2009, 2010, 2015; GUIMARAES, 2006, 2007; SPEKTOR, 2014). O Brasil, nas palavras de Amorim (2009, s.p), “não quer somente reagir aos acontecimentos internacionais: quer poder emitir sua opinião, oferecer sua contribuição, participar das decisões”. E garantir um assento na mesa desses grandes temas, da perspectiva brasileira, repousava sobre sua capacidade sem igual de ser um mediador natural entre ricos e pobres, fortes e fracos, o Ocidente e o resto (AMORIM, 2010, 2011, 2015).⁷⁶ É neste contexto mais amplo, portanto, que se insere a mediação brasileira na questão nuclear iraniana.

A consequência dessa interpretação é a forma como se caracteriza a motivação brasileira em Teerã. Por *status* ser uma concessão política das grandes potências, aqueles Estados que buscam esse atributo de poder orientam sua política externa de maneira a influenciar a percepção daqueles países.⁷⁷ No caso brasileiro, isso se manifesta por meio da sua tentativa de resolver grandes problemas que afetam a paz e a segurança internacional, ou da promoção de seu *soft power*. Por isso, mais

⁷⁶ Essa capacidade brasileira “sem igual” encontra as mais diversas denominações na literatura. Spektor (2014), por exemplo, a classifica como “excepcionalismo brasileiro”. Larson e Shevchenko (2014), por sua vez, como “criatividade social”. Para além desses autores, para uma literatura sobre simpatia, empatia e tolerância na política externa brasileira, ver Lafer (2001) e Ricupero (2000).

⁷⁷ *Status* é um conceito subjetivo, que não pode ser auferido simplesmente das capacidades materiais de um país. Ele depende da percepção que os outros têm sobre ele. É, acima de tudo, uma construção social – embora aqueles Estados mais poderosos. É por isso que se confere grande importância às tentativas de influenciar as grandes potências através de grandes realizações, sejam diplomáticas ou não. Para uma introdução detalhada do *status* como construção social ver Paul, Larson e Wolforth (2014, p.7-10).

do que intencionar causar algum custo aos Estados Unidos e aliados, especialmente numa questão que atribuíam tamanha importância, a atuação brasileira buscava sinalizar sua capacidade em ajudar a custear a ordem global. “A diplomacia brasileira está disposta a assumir esse papel, consoante à orientação do Presidente Lula”, afirmava Amorim (2009, s.p). No mesmo sentido, o chanceler argumentava:

Tendo sido eleito para o Conselho para o período 2010-2011, o Brasil assumiu a responsabilidade que a comunidade internacional confiou com ela muito a sério [...] Essa responsabilidade é contribuir principalmente para a paz e a segurança, em vez de servir seus próprios interesses paroquiais (AMORIM, 2010, p.222).⁷⁸

E, neste contexto, mostrar-se como um ator responsável, crível e não confrontativo era central à estratégia brasileira.

Enfim, o que essas evidências demonstram é que não havia por parte de Brasília a motivação de infligir custos aos Estados Unidos com a mediação na questão nuclear iraniana. Uma forma mais sofisticada de compreender esse momento inicial da participação brasileira é de que Brasília via em Teerã “(...) uma maneira de elevar nossa estatura [Brasil] no tabuleiro geopolítico internacional” (AMORIM, 2015, p. 25). O esforço brasileiro aproximava o país daquilo que Amorim (2015) qualificou como o “grande jogo da política internacional” do início do século XXI e da “aceitação crescente do *status* de grande potência do Brasil pelas potências estabelecidas” (p.25).

4.2.2 A ofensiva de Hillary Clinton e a diplomacia de salvar a face (“*face saving*”)

⁷⁸ “Having being elected to the Council for the 2010- 2011 term, Brazil took the responsibility the international community entrusted her with very seriously [...] That responsibility is to contribute primarily to peace and security rather than to serve her own parochial interests”. Tradução nossa.

O segundo momento para caracterizar a motivação brasileira na questão nuclear iraniana diz respeito especificamente à assinatura da Declaração de Teerã. Embora pareça lógico e plausível supor que Brasília, ao mediar esse acordo, buscava dificultar a capacidade norte-americana de conseguir no Conselho de Segurança o apoio dos demais membros do P5 para a aprovação de nova rodada de sanções contra o regime iraniano, quando se examina o processo negociador mais detalhadamente nota-se que essa explicação é pouco convincente analiticamente. Afinal, a motivação brasileira para a Declaração de Teerã, em maio de 2010, longe de querer causar algum custo aos Estados Unidos, pretendia minimizar os custos diplomáticos da empreitada nacional. As evidências que dão suporte a essa interpretação são apresentadas a seguir.

Quando Teerã rejeitou o acordo de troca em outubro de 2009, a opção pela diplomacia perdeu vez na estratégia de dois trilhos (“*dual track*”) do governo norte-americano.⁷⁹ A recusa iraniana, avaliava Washington, sinalizava a pouca disposição de Teerã para se engajar seriamente na resolução da questão nuclear e, com isso, colocava os Estados Unidos numa posição de influência e força para atrair outros países a se juntarem nos esforços para adoção de sanções (CLINTON, 2009; RICHTER; DARAGAH, 2009; PARSI, 2010; 2012). É com esse pano de fundo que ganhou tração a ofensiva de Hillary Clinton em prol da aprovação de sanções contra o regime iraniano dentro do governo americano.

A primeira evidência desse novo *momentum* foi o esforço de Clinton para que se aprovasse, na junta de governadores da AIEA, projeto de resolução que condenava o Irã pelo descumprimento das sucessivas resoluções do Conselho de Segurança relativas às atividades de enriquecimento de urânio no país.⁸⁰ Embora tenha sido aprovada com

⁷⁹ *Dual track* foi a estratégia adotada pela administração Obama para negociar o programa nuclear iraniano. Ela consistia na busca simultânea da via diplomática e da adoção de sanções. A prevalência de um ou outro *track* era função do equilíbrio de forças no jogo político doméstico norte-americano.

⁸⁰ A resolução “urging Iran to comply with the UN Security Council resolutions that demand suspension of enrichment activities, including the construction at Qom. The resolution also urges Iran to implement modified Code 3.1 that requires declaration to the IAEA of a decision to construct nuclear facilities immediately after such decision is taken. The resolution further calls on Iran to confirm that it

uma votação de 25-3-6, no dia 27 de novembro de 2009, a resolução não obteve unanimidade. Três Estados votaram contra: Cuba, Malásia e Venezuela. Outros seis se abstiveram, dentre eles o Brasil (AIEA, 2009).⁸¹

No caso brasileiro, Clinton telefonou a Amorim no dia 26 de novembro pedindo que Brasília apoiasse a resolução. No entanto, como visto, seus esforços foram em vão. Alegando que Lula “levava muito a sério” o pedido de ajuda feito por Obama em L’Aquila para que convencesse Ahmadinejad a corresponder às aberturas propostas a Teerã, Amorim (2015) avaliava que não parecia produtivo insistir em condenações que inevitavelmente limitariam o espaço de manobra do presidente iraniano, levando-o a optar pelo “caminho fácil” da radicalização. (p.44).

Ato contínuo à aprovação da resolução na AIEA, o parlamento iraniano instruiu o governo em Teerã a começar sem delongas o enriquecimento de urânio a 20% (BROAD, 2010). Amorim interpretou essa decisão iraniana com preocupação e percebeu nisso potencial para enterrar de vez qualquer possibilidade de acordo. Isso o forçou, em 3 dezembro de 2009, a fazer uma viagem inesperada ao Irã. Embora tenha conseguido nela a promessa de Ahmadinejad de que o início do processo de enriquecimento de urânio seria atrasado por dois meses, a repercussão no P5+1 não foi como o esperado (ADGHIRNI; COELHO, 2009). Em vez de ser interpretado como uma concessão do regime iraniano, o P5+1 a avaliou como mais uma tentativa dos aiatolás de ganharem tempo e atrasarem a adoção de medidas punitivas (AMORIM, 2015).⁸²

Esses são os indicadores iniciais da nova dinâmica negociadora que passou a predominar na questão nuclear iraniana. A bola da vez era o caminho das sanções e a pressão sob Brasília apenas começava. Nos

‘has not taken a decision to construct, or authorize construction of, any other nuclear facility’ previously not declared to the Agency.’ (AIEA, 2009).

⁸¹ Os demais países que se abstiveram foram: Afeganistão, África do Sul, Egito, Paquistão e Turquia (AIEA, 2009).

⁸² A conversa que Amorim (2015) manteve com o Ministro das Relações Exteriores do Reino Unido, David Miliban, ilustra bem esse espírito. Nela, o ministro britânico teria interpretado a atitude iraniana como mais uma das táticas de procrastinação típicas do *modus operandi* de Teerã.

próximos meses, ela seria escalada, conforme será visto nos relatos a seguir.

Em 26 de fevereiro de 2010, o subsecretário de Assuntos Políticos do Departamento de Estado (*Under Secretary of State for Political Affairs*), William Burns, foi a Brasília e se mostrou cético quanto à possibilidade de qualquer entendimento com Teerã. Em entrevista à Folha de S. Paulo (2010a, s.p), elencou a crítica já conhecida aos aiatolás e disse que, se ainda havia espaço para negociação, “o cenário é desapontador”. Os termos do acordo de troca, da perspectiva de Washington, já não eram mais suficientes. Neste contexto, Burns afirmou que os Estados Unidos estavam empenhados em aprovar novas sanções no Conselho de Segurança, além daquelas que, por iniciativa do Executivo ou do Congresso, já impunham unilateralmente. “As sanções não são para punir, mas para mostrar que há consequências nas ações do Irã”, afirmou Burns (FOLHA, 2010a, s.p). A leitura do momento era que somente com o Irã em posição de fraqueza faria sentido voltar à mesa de negociações (AMORIM, 2011,2015). Assim, segundo Amorim (2015, p.55), “às vésperas da visita de Hillary Clinton e dois meses e meio antes da viagem do presidente Lula a Teerã, meu ‘otimismo profissional’ começa a ceder diante das múltiplas dificuldades que tenho encontrado”.

O auge da pressão norte-americana sobre o Brasil, entretanto, se deu com a visita de Hillary Clinton a Brasília, em 3 de março de 2010. No seu transcurso, a Secretária de Estado transmitiu mensagem a Amorim que Brasília deveria endurecer contra o regime iraniano, pois o Irã não tinha sinalizado favoravelmente para um acordo. Os esforços dos aiatolás não eram reais e nem sinceros (FOLHA, 2010b; FOLHA, 2010d). “Nós realmente consideramos um erro [a posição brasileira contrária a sanções ao Irã]. Vamos encorajar o Brasil a pressionar os iranianos para que eles cumpram com os acordos internacionais”, afirmou Arturo Valenzuela, o mais alto diplomata americano para a região à época. (FOLHA, 2010a).

Na prática, os americanos buscavam desencorajar Brasília de continuar na via diplomática, pois, como reconhece Amorim (2015, p.56), o governo norte-americano já havia feito uma opção e, na abordagem de “dois trilhos”, as sanções tinham prioridade em relação às negociações. Embora, segundo Parsi (2012), Clinton tenha prometido apoiar a candidatura brasileira para um assento permanente no Conselho de

Segurança da ONU, os brasileiros não cederam à pressão.⁸³ Em entrevista coletiva, Lula afirmou que:

O Brasil mantém sua posição. O Brasil tem uma visão clara sobre o Oriente Médio e sobre o Irã. O Brasil entende que é possível construir outro rumo. Eu já disse que para [o presidente americano Barack] Obama, [o líder francês Nicolas] Sarkozy, não é prudente encostar o Irã na parede. O que é prudente é estabelecer negociações (FOLHA, 2010c; ESTADÃO, 2010).

No mesmo sentido, Amorim afirmou ao fim da visita com Clinton que “as questões internacionais não são discutidas dessa maneira, com pressão. Cada país tem que pensar pela própria cabeça, e nós [Brasil] pensamos pela nossa própria cabeça” (FOLHA, 2010c, s.p).

Em palavras, a discordância de posições entre Clinton e Amorim com relação ao caminho a seguir expressava o fato de que Brasília continuaria a insistir no diálogo com Teerã mesmo que isso estivesse em desacordo com o sistema de preferências de Washington.

Na avaliação de Amorim (2015), a pressão americana sob Brasília tinha uma preocupação maior de fundo: a importância que os Estados Unidos atribuíam à posição brasileira, sobretudo, da necessidade do apoio brasileiro no curso de ação que Washington pretendia adotar no Conselho de Segurança. Afinal, uma atitude favorável às sanções por parte de Brasília – mesmo que não tivesse a capacidade de impedir a adoção de uma eventual resolução – teria efeito legitimador não desprezível. Além disso, Washington temia que a falta de apoio brasileiro poderia ter um efeito inibidor sobre outros membros permanente, o que, segundo Amorim (2015), já ocorrera no passado, embora em situações não tão cruciais como essa no Irã.

No mês seguinte, o tom pouco encorajador de Washington continuou. Em conversa telefônica com o General Jim Jones, pouco antes

⁸³ Segundo Parsi (2012, p.183) um diplomata americano depois da viagem teria dito “We got nothing. The Brazilians made it clear that they would get the permanent seat anyways”.

do encontro trilateral entre Lula, Erdogan e Obama, na Cúpula de Segurança Nuclear em Washington, Amorim (2015) relata que os Estados Unidos deram sinais de que os termos inicialmente propostos para o acordo já estavam vencidos. Na conversa, segundo o ex-chanceler, Jones destacou que a quantidade de LEU já poderia não ser mais suficiente, “em face do estoque adicional que o Irã teria conseguido acumular desde outubro, algo em torno de 600 a 800 quilos, segundo as estimativas” (p.53).

Nos dias 12 e 13 de abril, às margens da Cúpula de Segurança Nuclear⁸⁴, realizada em Washington, reuniram-se os presidentes Lula e Obama e o primeiro-ministro turco, Recep Tayyip Erdogan.⁸⁵ A reunião durou menos de 15 minutos e, segundo Parsi (2012), teria sido tensa e pouco amigável. Obama minimizou a via diplomática e sinalizou que o Irã já não tomava mais muito do tempo da sua agenda. Além disso, o presidente americano teria dito que não havia nada de errado com a diplomacia, mas simplesmente não se poderia depender mais dela para lidar com os iranianos. Descontentes com o que ouviram, Erdorgan e Lula insistiram que eles poderiam convencer Teerã a concordar com o *swap agreement*. Ao fim da reunião, nenhum lado teria saído satisfeito (AMORIM, 2011, 2015; PARSI, 2012).

Enfim, nesse momento, havia evidências suficientes para afirmar que Brasília sabia, por um lado, que o caminho das sanções predominava e que contrariá-lo poderia afetar suas relações com Washington e, por outro, que a aprovação das sanções não poderia ser dificultada caso não se incorporasse a questão do enriquecimento de urânio a 20% e uma maior quantidade de LEU num potencial acordo que fosse atingido com os iranianos. Na prática, isso significa que, se Brasília intencionava infligir custos aos Estados Unidos, deveria buscar um acordo que incorporasse essas demandas adicionais, pois seria a única maneira de dificultar a aprovação das sanções. E isso era plausível pois, de acordo com Parsi (2012, p.207), um diplomata europeu teria relatado que “se eles concordassem [em suspender o enriquecimento de nível superior], isso

⁸⁴ O objetivo da cúpula era fortalecer a segurança dos materiais nucleares em posse dos países para impedir seu uso por parte de grupos terroristas. Quarenta e sete países, inclusive o Brasil, estiveram presentes.

⁸⁵ Nessa reunião, participaram também Hillary Clinton, Celso Amorim e Ahmet Davutoglu, ministro das Relações Exteriores da Turquia (AMORIM, 2010, 2011, 2015; PARSI, 2012).

nos colocaria em uma situação bastante complicada”, porque “atrasaria a marcha para as sanções”.⁸⁶

Essas condições, todavia, se tornaram um pouco nebulosas com a carta que Obama enviou a Lula, em 20 de maio de 2010. Nela, o presidente norte-americano estabelecia os “*benchmarks*” de um acordo que considerava ser aceitável para Washington. A carta dizia que:

Para nós [EUA], o acordo do Irã quanto a transferir 1.200 kg de seu urânio de baixo enriquecimento (LEU) para fora do país reforçaria a confiança e reduziria as tensões regionais, ao reduzir substancialmente os estoques de LEU do Irã. Quero ressaltar que este elemento é de fundamental importância para os Estados Unidos.⁸⁷

Obama também reiterou seu compromisso com a custódia (*escrow*) do LEU iraniano em território turco até que o combustível fosse entregue ao Irã – algo que já tinha sido prometido quando do acordo de outubro de 2009:

Em novembro, a AIEA transmitiu ao Irã a nossa oferta para permitir que o Irã transfira seus 1.200 kg de LEU para um país terceiro - especificamente a Turquia - no início do processo, onde ele seria armazenado durante o processo de produção do combustível como ‘caução’ de que o Irã recuperaria de volta seu urânio caso não viéssemos a entregar o combustível. O Irã jamais deliberou seriamente quanto a essa oferta de ‘caução’ e não forneceu nenhuma explicação credível para sua rejeição.⁸⁸

⁸⁶ “If they did agree to [halting higher-level enrichment], it would put us in a quite a trick situation”, porque “it would slow the march to sanctions.” Tradução nossa.

⁸⁷ “For us [U.S], Iran’s agreement to transfer 1.200 kg of Iran’s low enriched uranium (LEU) out the country would build confidence and reduce regional tensions by substantially reducing Iran’s stockpile. I want to underscore that this element is of fundamental importance for the United States.” Tradução nossa.

⁸⁸ “Last November, the IAEA conveyed to Iran our offer to allow Iran to ship its 1.200 kg of LEU to a third country – specifically Turkey – at the outset of the

A carta terminava instando Brasília a mostrar ao Irã o valor e o significado da oportunidade apresentada por Washington. Porém, não se furtava a dizer que, durante todo o processo negociador, ao invés de construir confiança, Teerã a teria minado. Obama atribuía a esse fato sua reação pouco entusiasmada, semanas antes, na Cúpula de Segurança Nuclear. Caso quisesse mudar essa percepção em Washington, avaliava Obama, Teerã tinha que mostrar disposição de se engajar no processo negociador. A forma de fazer isso seria através do cumprimento das condições aludidas na referida carta. Enquanto isso não fosse realizado, Washington continuaria a perseguir o caminho das sanções (FOLHA, 2010e).⁸⁹

Embora Brasília soubesse que as condições expostas nessa missiva poderiam não ser mais suficientes para que Washington aceitasse o acordo, optou-se auto interessadamente por interpretá-la como um sinal verde da Casa Branca para que o país continuasse negociando com Teerã. Era esse o impulso que Brasília julgava necessário para seguir adiante. Assim, alegando que seguia uma iniciativa americana, Amorim (2015) deu continuidade às negociações que culminaram na assinatura da Declaração de Teerã em 17 de maio de 2010.

Nela, o Irã aceitou os três aspectos considerados substanciais inicialmente pelo P5: a quantidade, o local e o prazo relacionados ao depósito de LEU fora do Irã. Em seus itens 5 e 6, a Declaração de Teerã estabeleceu os termos segundo os quais o Irã concordava em depositar 1.200 quilos de LEU na Turquia imediatamente, em troca do combustível. Enquanto permanecesse na Turquia e até que a AIEA lhe entregasse o urânio enriquecido a 20%, os 1.200 quilos de LEU seriam ainda de propriedade iraniana. A Declaração de Teerã formalizou também o

process to be held “in escrow” as a guarantee during the fuel production process that Iran would get back its uranium if we failed to deliver the fuel. Iran has never pursued the “escrow” compromise and has provided no credible explanation for its rejection.” Tradução nossa.

⁸⁹ Em resumo, a carta lidava com três pontos substanciais: a questão da quantidade (1200 quilogramas), tempo (enviar o combustível imediatamente ou dentro de um ano), e lugar (custódia do LEU na Turquia). A carta também incluía um ponto formal que o Irã deveria enviar uma carta a AIEA dentro de setes dias para demonstrar sua disposição de cumprir com o acordo.

compromisso unilateral iraniano de enviar carta à AIEA, no prazo de até sete dias, notificando sua concordância com os termos do novo acordo (DECLARAÇÃO DE TEERÃ,2010).⁹⁰

Logo após a assinatura, uma coletiva de imprensa foi convocada para anunciar o acordo. O clima era radiante e uma foto de Lula, Erdogan e Ahmadinejad com os punhos ao alto em sinal de vitória rodou o mundo. Davutoglu, ministro das Relações Exteriores da Turquia, classificou o acordo como um ponto de virada histórica e Erdogan e Lula declararam que o mundo não precisava mais de novas sanções contra o Irã. Amorim anunciou que o acordo alcançou todos os principais objetivos do P5+1 e instou esses países a estudá-lo cuidadosamente. Ele também deixou claro que o acordo serviria como uma medida de construção de confiança que criaria *momentum* para um contínuo diálogo sobre questões mais amplas do programa nuclear do Irã (FOLHA, 2010e; BLOOMBERG, 2010).⁹¹

Enquanto Brasília e Ancara saudavam a Declaração de Teerã como um avanço, em Washington o clima era outro. O Departamento de Estado foi cético e não acreditou que o acordo representasse algo novo. Seu porta-voz, Phillip J. Crowley, o criticou por ter falhado em suspender as atividades de enriquecimento de urânio em território iraniano. “A declaração conjunta não aborda as principais preocupações da comunidade internacional. O Irã continua a desafiar as cinco resoluções do Conselho de Segurança, incluindo a sua falta de vontade de suspender as operações de enriquecimento”, disse Crowley (CROWLEY, 2010, s.p).⁹² Em discurso ao Senado, Hillary Clinton sepultou de vez a Declaração de Teerã ao informar que as sanções haviam sido acordadas entre os P5 como o caminho a seguir no Conselho de Segurança para lidar

⁹⁰ O conteúdo na íntegra da Declaração de Teerã encontra-se no anexo desta dissertação. Para um relato detalhado das negociações em Teerã, ver Parsi (2012, p.189-191).

⁹¹ Segundo Parsi (2012), os brasileiros também tiveram outro motivo para estarem radiantes: por meio da mediação de Amorim, os iranianos liberaram durante a presença de Lula no Irã a estudante francesa, Clotilde Reiss, acusada de ser espiã. A mídia nunca ligou a liberação de Reiss com a visita de Lula, embora coincidiram. Quando perguntado a Amorim se o Brasil esteve envolvido em assegurar seu lançamento, ele sorriu e respondeu com uma pergunta: “Você acredita na coincidência? Eu não” (p.192).

⁹² “The joint declaration doesn’t address the core concerns of the international community. Iran remains in defiance of five U.N Security Council resolutions, including its unwillingness to suspend enrichment operations”. Tradução nossa.

com o programa nuclear iraniano: “Nós chegamos a um acordo sobre um forte rascunho com a cooperação da Rússia e da China”, disse Clinton ao Comitê de Relações Exteriores do Senado.⁹³ “Nós planejamos distribuir esse projeto de resolução a todo o Conselho de Segurança hoje. E deixe-me dizer, Senhor Presidente, acho que este anúncio é uma resposta tão convincente para os esforços realizados em Teerã nos últimos dias como qualquer um que possamos fornecer” (CLINTON, 2010, s.p).⁹⁴ Naquele mesmo dia, Obama se reuniu por uma hora e meia com membros judeus do Partido Democrata no Congresso e assegurou seu comprometimento com o caminho das sanções (PARSI, 2012). Uma semana mais tarde, Clinton elevou ainda mais a retórica, dizendo que os esforços de Turquia e Brasil tinham feito “o mundo mais perigoso, não menos” (BROOKINGS, 2010).⁹⁵

Assim, Brasília sabia que a Declaração de Teerã não tinha valor para Washington mesmo horas depois da sua assinatura.⁹⁶ A hipocrisia do Ocidente teria prevalecido sob os bons ofícios de Brasil e Turquia, afirmava Amorim (2015). Isso era ainda mais surpreendente, pois Brasília estava simplesmente seguindo uma iniciativa que tinha sido solicitada pelos próprios americanos em carta enviada pelo presidente Barack Obama a Lula. O Brasil seguiu “o script que, de alguma maneira, nos foi oferecido, e agora ouvimos um ‘ok, isso não importa’” disse Amorim comentando a negativa americana (FOLHA, 2010h).

Esta é a versão oficial do governo brasileiro sobre o episódio. O problema, no entanto, é que ela negligencia a dinâmica estratégica mais ampla do processo negociador e interpreta o conteúdo da carta que Obama enviou a Lula de maneira isolada e estrita. Quando se examina o momento

⁹³ “We have reached agreement on a strong draft with the cooperation of both Russia and China”. Tradução nossa.

⁹⁴ “We plan to circulate that draft resolution to the entire Security Council today. And let me say, Mr. Chairman, I think this announcement is as convincing an answer to the efforts undertaken in Tehran over the last few days as any we could provide”. Tradução nossa.

⁹⁵ “the world more dangerous, not less”. Tradução nossa.

⁹⁶ Outra evidência a esse respeito foi de que dois dias depois da assinatura da Declaração de Teerã, no dia 19 de maio, os Estados Unidos, após consultas com a Rússia, a China e outros membros do P5, apresentaram projeto de Resolução no Conselho de Segurança em que reforçava as sanções contra o Irã por não ter cooperado com a AIEA (WASHINGTON POST, 2010b).

de assinatura da Declaração de Teerã, nota-se que Brasília já não dava mais seguimento a uma iniciativa americana, algo que mais de uma vez diferentes interlocutores americanos relataram aos homólogos brasileiros.

Diante disso, é necessário buscar uma interpretação alternativa para este episódio. É o que se propõe fazer esta dissertação. Argumenta-se que a motivação que levou Brasília a buscar o acordo com o Irã, mesmo diante de pressões contrárias do P5, notadamente dos Estados Unidos, foi reduzir os custos da exposição diplomática brasileira. Afinal, em fins de abril e início de maio de 2010, o Brasil já tinha colocado tanto capital político na negociação em curso, que o custo de oportunidade para voltar atrás era alto demais. E, portanto, numa tentativa de reduzir seus custos, Brasília decidiu por manter-se no processo negociador. Ao fazer isso, avaliava que se o acordo fosse logrado com os iranianos nos próprios termos concebidos por Estados Unidos (e aliados), poderia tornar custosa a não aceitação do mesmo pelos americanos. E, com isso, constrangê-los diplomaticamente a aceitá-lo. Isso salvaria a *face* brasileira.⁹⁷ As evidências abaixo dão plausibilidade a essa interpretação.

Desde o início de 2010, Amorim foi informado de que um acordo que não contemplasse a moratória de enriquecimento de urânio a 20% e uma maior quantidade de LEU não seria aceitável para Washington. A visita de Bill Burns e Hillary Clinton ao Brasil, em fevereiro e março, respectivamente, são evidências robustas a esse respeito. Por isso, mesmo que a carta de Obama não incorporasse tais demandas adicionais, ela não poderia ser interpretada de maneira isolada da interação estratégica prevalecente entre os atores naquele momento. Sinais críveis haviam sido emitidos por Washington que o equilíbrio entre Casa Branca e Departamento de Estado havia pendido em favor do último na condução da questão nuclear iraniana. O “*track*” das sanções era o da vez e as negociações com os demais membros do P5 estavam a todo vapor.⁹⁸

⁹⁷ Não há ainda um conceito desenvolvido na literatura sobre “salvar” a face de um país. Por isso, a explicação aventada nesta dissertação é *ad hoc* e não se baseia especificamente em qualquer tradição teórica. O termo é comumente utilizado nos círculos diplomáticos.

⁹⁸ Á título de exemplo, uma das grandes concessões que Moscou buscava de Washington para apoiar o projeto de resolução era de que um novo tratado de desarmamento nuclear fosse assinado, o chamado START. E isso aconteceu em

Portanto, o argumento que Brasília não sabia que as pressões do Departamento de Estado por sanções poderiam prevalecer, caso o acordo não contemplasse as demandas adicionais supracitadas, é frágil empiricamente.

Isso é ainda mais latente pois Brasília tentou incorporá-las. Se não fosse assim, faria pouco sentido que Amorim tenha buscado convencer os interlocutores iranianos (o presidente do Parlamento, Ali Larijani, o ministro das Relações Exteriores, Manoucherhr Mottaki e o presidente iraniano, Ahmadinejad) sobre a importância da moratória na produção de urânio a 20%, uma vez assinado o acordo. Na visita que fez a Teerã, em fins de abril de 2010, mesmo sem contestar o direito do Irã, à luz o TNP, de enriquecer urânio, o chanceler brasileiro insistiu a seus interlocutores que a continuidade do enriquecimento a esse grau seria difícil de justificar, caso o Irã viesse a receber o elemento combustível de que necessitava para o reator de pesquisa. Suas gestões, entretanto, não surtiram efeito desejado. Encerrada a viagem, Amorim (2015) concluiu que não se poderia trabalhar com alternativas aos elementos centrais da proposta do *swap agreement*. O fato é que, segundo ele, “quando desembarquei em Teerã na madrugada do dia 15 [maio] já estava totalmente imbuído da noção de que a aceitação integral daqueles quatro elementos, em troca talvez de algumas garantias e da reafirmação de certos princípios caros ao Irã, era o único caminho possível” (p.73).⁹⁹

É possível argumentar, contrariamente a isso, que Brasília avaliava que, caso um acordo fosse atingido com Teerã nos termos originalmente proposto pelos americanos, a busca de Washington por apoio dos demais membros do P5 para a adoção das sanções se tornaria mais difícil e custosa.¹⁰⁰ Afinal, quando da assinatura do acordo, não se tinha a convicção nem de que o P5 tivesse chegado a um acordo sobre a busca das sanções, nem de que os demais membros do P5 estivessem

meados de abril, ilustrando que havia indícios críveis de que o caminho das sanções estava ativamente sendo perseguido (WASHINGTON POST, 2010a).

⁹⁹ Cabe ressaltar ainda que durante as negociações da Declaração de Teerã, nos dias 15 e 16 de junho, em Teerã, o chanceler turco, com apoio brasileiro, tentou introduzir a moratória do enriquecimento de urânio a 20%, mas foi prontamente negada pelos iranianos (PARSI, 2012; AMORIM, 2011, 2015).

¹⁰⁰ Nas palavras de Amorim (2015, p.84): “Em minha opinião, Hillary temia que a Declaração de Teerã representasse um obstáculo à aprovação de sanções pelo Conselho de Segurança” (p.84).

engajados com Washington para a incorporação das demandas adicionais ao acordo. Tais objeções, entretanto, são limitadas. A primeira porque não alteraria a dinâmica das negociações e a segunda por não resistir a um exame apurado dos fatos.

Embora a empiria disponível não seja conclusiva se, no momento da chegada de Lula ao Irã, Brasília sabia que o P5 estava de acordo com o caminho das sanções para lidar com o programa nuclear iraniano (AL JAZEERA, 2010; AMORIM, 2010, 2011, 2015; PARSI, 2012), o mesmo não pode ser dito do engajamento de França, Reino Unido, Rússia e China com a inclusão dos termos adicionais no acordo. Esses países foram os defensores mais eloquentes dessas novas demandas e inúmeras manifestações expressam isso. O ministro das Relações Exteriores francês à época, Bernard Kouchner, afirmou, às vésperas da viagem de Lula a Teerã, que a mediação brasileira era equivocada. Kouchner disse que Lula estava “no caminho errado” e corria o risco de ser “iludido” (*esnared*) por Teerã (O GLOBO, 2010).¹⁰¹ O Reino Unido, principal aliado dos Estados Unidos, adotou desde o início uma política de seguidismo (*bandwagoning*) com Washington, fato relatado inúmeras vezes pelo próprio Amorim (2015).

A Rússia, por sua vez, não tinha mostrado entusiasmo com os esforços turco-brasileiros em busca de uma solução negociada para a questão iraniana. Isso é o que relata o próprio Amorim (2015, p.67), quando de sua visita à capital russa em 25 de abril de 2010. Essa mesma falta de entusiasmo pode ser vista pelo presidente Lula, em sua parada em Moscou, às vésperas de chegar em Teerã no dia 16 de junho. Em declaração à imprensa, o primeiro-ministro russo, Dmitri Medvedev, afirmou que as chances de sucesso de Lula em sua visita ao Irã eram de apenas 30%.

Portanto, não saber do *timing* do P5 não era uma questão que mudaria a dinâmica do processo negociador. Afinal, os termos originais do acordo já estavam vencidos, não só para Washington, como para os demais membros do P5. As evidências apresentadas acima dão suporte a essa interpretação. Por esses motivos, a hipótese de Amorim (2015) de que Brasília seguia o “script” proposto pelos americanos ou a possível hipótese de que o Planalto buscava dificultar o caminho dos Estados Unidos na busca de sanções não têm correspondência com os fatos

¹⁰¹ “*on the wrong track*”. Tradução nossa.

narrados. Na visão adotada aqui, conforme já afirmado, o que melhor explica esse segundo momento das negociações foi o desejo de Brasília diminuir sua exposição diplomática - isto é, uma diplomacia de contenção de danos.

Em resumo, o que essa série de eventos objetivou demonstrar é que Brasília sabia que os termos originais do acordo não eram mais válidos quando da assinatura da Declaração de Teerã. Assim, a justificativa oficial de que Brasília apenas seguia uma iniciativa americana não tem tração empiricamente. Embora a carta de Obama a Lula tenha trazido sinal contraditório, Brasília procurou interpretá-la da maneira que mais lhe convinha naquele momento. E, como argumentado, foi no sentido de buscar atenuar os custos diplomáticos da ação brasileira, e não infligir custos em Washington e aliados.

4.2.3 A Resolução 1929 (2010) da ONU e a diplomacia de salvar a face (“*face saving*”)

O terceiro momento para caracterizar a motivação brasileira na questão nuclear iraniana diz respeito ao voto na Resolução 1929 (2010) no Conselho de Segurança da ONU. A justificativa oficial brasileira é a de que, depois dos esforços de mediação do país e do êxito em assegurar o acordo, votar a favor das sanções seria incoerente com a própria postura adotada por Brasília (AMORIM, 2010, 2011, 2015; VIOTTI et al., 2014). Embora essa interpretação não possa ser descartada completamente, ela obscurece uma realidade mais complexa que, na visão adotada por este autor, tem maior peso explicativo: a de que o posicionamento brasileiro buscava impedir que o Irã denunciasse a Declaração de Teerã e constrangesse diplomaticamente o Brasil. Para compreender esse argumento, todavia, é imprescindível que se relate em pormenores os momentos que antecederam a aprovação da referida resolução e o significado da Declaração de Teerã no discurso diplomático brasileiro nos anos Lula.

A votação da Resolução 1929 no CSONU, no dia 9 de junho de 2010, não seguiu o ritmo habitual. Ela teve que ser atrasada em mais de uma hora à espera da definição de voto de Brasília e de Ancara. Até minutos antes da votação, esses países estavam incertos sobre como

proceder. A embaixadora brasileira, Maria Luiza Viotti, tinha em mãos dois discursos, um anunciando a abstenção brasileira e o outro o voto contrário do país à resolução. A decisão brasileira somente foi tomada após duras deliberações de Lula com os presidentes Obama e Ahmadinejad. Na manhã daquele dia, Obama passou quarenta minutos ao telefone com Lula, pressionando Brasília para que se abstivesse (PARSI, 2012). Depois de falar com Obama, Lula telefonou para Ahmadinejad, que o alertou que, se Brasília cedesse a pressão americana e tomasse a decisão de se abster, o Irã sumariamente denunciaria a Declaração de Teerã. No fim, a pressão iraniana surtiu efeito. Lula decidiu votar contra a resolução e telefonou para Erdogan a fim de convencê-lo a seguir o mesmo caminho. Era o sinal verde que Viotti necessitava para proferir o voto brasileiro contrário a Resolução 1929 (2010) (AMORIM, 2010, 2011, 2015; PARSI, 2012).

O Conselho aprovou a resolução com 12 votos a favor, uma abstenção (Líbano) e dois votos contra (Brasil e Turquia).¹⁰² De todas as resoluções aprovadas na ONU sobre o programa nuclear iraniano, essa foi a que contou com o menor apoio. Mesmo sem se engajar ativamente em esforços diplomáticos, os antecessores de Obama conseguiram aprovar três conjuntos de sanções contra o Irã: duas de forma unânime e outra com apenas uma abstenção. Era, portanto, a primeira vez que votos negativos eram proferidos contra o Irã numa votação no Conselho de Segurança (PARSI, 2012).

Do lado brasileiro, a motivação subjacente a esse voto não foi de infligir custos aos Estados Unidos. Afinal, Brasília sabia que, neste momento, a posição do P5 já estava consolidada e dificilmente seu voto contrário poderia perturbá-la ou, no limite, evita-la. Embora a retórica oficial considerava que “a posição de países [como o Brasil] poderia ter como efeito inibidor o apoio de um ou outro membro permanente” (AMORIM, 2015, p), uma série de concessões tinham sido feitas à Rússia e à China – os *vetos players* da questão iraniana no Conselho de

¹⁰² Esta resolução impôs uma nova rodada de sanções contra o Irã, incluindo medidas financeiras mais duras e um embargo ampliado de armas. As novas sanções impediram o Irã de comprar helicópteros ou mísseis de ataque e endureceram as restrições nas transações financeiras com os bancos iranianos.

Segurança -, assegurando o apoio desses países ao caminho das sanções.¹⁰³

Nesse momento, o consenso em prol da imposição de sanções sobre o Irã tinha se tornado o princípio organizador de relações estratégicas mais amplas entre os P5, que iam muito além da questão nuclear. Na prática, os acordos fechados entre Estados Unidos e Rússia não eram prioritariamente sobre a questão nuclear iraniana, mas um instrumento para o recomeço (*restart*) das relações entre Washington e Moscou que passavam por sérias fricções naquele momento (PARSI, 2012).¹⁰⁴

Outra evidência de que a posição do P5 não seria alterada diz respeito à ausência de um intervalo de tempo razoável entre a apresentação dos comentários do Grupo de Viena à Declaração de Teerã e a sessão do Conselho em que as sanções foram aprovadas. Pouco mais de 6 horas se passaram entre a entrega do documento e o início da reunião no Conselho de Segurança. Assim, mesmo que o Irã aceitasse todas as críticas e capitulasse diante das exigências feitas pelo grupo, não teria tido tempo de interromper o mecanismo desencadeado pelo Conselho de Segurança (AMORIM, 2015; PARSI, 2012; VIOTTI et. Al., 2014).¹⁰⁵

¹⁰³ No caso russo, as concessões começaram com a assinatura de um novo tratado de desarmamento nuclear (START) - acordo que os russos aspiravam a muitos anos. Depois disso, Washington retirou as sanções contra o complexo militar russo; se comprometeu a pôr fim a expansão da OTAN para o Leste; recuou da proposta de um sistema de defesa antimísseis na Europa. Os chineses, por sua vez, obtiveram isenções de que necessitavam para garantir que seus interesses comerciais não seriam afetados – principalmente sua compra de petróleo iraniano. Havia também o descontentamento de ambos os países com Teerã não ter aceitado o acordo de troca em outubro de 2009; de ter começado a enriquecer urânio a 19.5 % e não ter comunicado sobre sua planta de enriquecimento em Qom (PARSI, 2012; THE GUARDIAN, 2010).

¹⁰⁴ Quanto aos demais membros do P5, não existiram grandes concessões. No caso do Reino Unido, como já visto, em função de ser o principal aliado norte-americano, seguia a política dos Estados Unidos sem maiores questionamentos. A França, por sua vez, tinha uma posição contrária à resolução pela via diplomática da questão nuclear iraniana desde seu início (PARSI, 2012; O GLOBO, 2010).

¹⁰⁵ Isso coincide com o que foi noticiado pela imprensa, por exemplo. Nas vésperas da votação, segundo a Folha (2010d), os cinco membros com poder de

Enfim, todas essas evidências demonstram a restrita capacidade que Brasília tinha para dificultar a aprovação do caminho das sanções. O que explica, no entanto, os esforços que Washington fez até o último momento para convencer Brasília a apoiar a resolução? Afinal, as gestões de Obama sobre Lula sinalizavam a importância que Washington atribuía a essa votação e ao possível custo que poderia causar um posicionamento contrário de Brasília. A explicação para essa postura norte-americana repousa na dinâmica da sua política doméstica e não deve ser confundida com o comportamento brasileiro (PARSI, 2012).

Em meados de 2010, o espaço político de Obama com relação ao Irã tinha desaparecido pela pressão do Congresso e de Israel e, sobretudo, pela recusa iraniana em aceitar a proposta russo-americana do acordo de troca de outubro de 2009. Diante dessas circunstâncias, a Casa Branca acreditava que um acordo nuclear somente poderia ser vendido domesticamente se o Irã fosse primeiro punido mediante uma nova rodada de sanções. Apenas assim haveria receptividade em Washington para um acordo nuclear com os iranianos. Qualquer acordo que viesse antes de uma nova rodada de sanções não neutralizaria e/ou apaziguaria aqueles oponentes que representavam um desafio direto ao presidente Obama. São por essas razões que a Casa Branca atribuía tamanha importância à aprovação inequívoca da resolução 1929 (2010) no Conselho de Segurança, pressionando até os últimos instantes Ancara e Brasília para que não votassem contra a Resolução (PARSI, 2010, 2012).

Assim, se Brasília sabia que não tinha capacidade de infligir sérios custos aos Estados Unidos, isto é, de frear ou dificultar que o mecanismo do Conselho de Segurança fosse desencadeado, o que explica a motivação brasileira?

A argumentação tradicional é a de que, depois dos esforços de mediação do país e o êxito em assegurar o acordo, votar a favor das sanções não era uma opção. “Nós não poderíamos votar a favor da resolução, teria sido incoerente”, teria confessado um diplomata brasileiro em entrevista a Parsi (2012, p.205).¹⁰⁶ “Estamos honrando os

veto no Conselho de Segurança - Rússia, EUA, China, França e Reino Unido - já haviam declarado apoio à aprovação da Resolução 1929.

¹⁰⁶ “We couldn’t vote in favor of the resolution, it would have been incoherent”. Tradução nossa.

propósitos que nos inspiraram nos esforços que resultaram na Declaração de Teerã de 17 de maio” disse Maria Luiza Viotti, embaixadora do Brasil na ONU, durante explicação de voto (VIOTTI et al., 2014, p. 314).

Essa justificativa se alicerçava em dois pontos caros à diplomacia brasileira, a saber: a ineficácia das sanções como instrumento de cooperação e o diálogo e a persuasão como ferramenta para alcançar mais resultados do que ações punitivas.

Brasília considerava despropositado precipitar sanções antes que as partes interessadas tivessem podido refletir e discutir a implementação da Declaração de Teerã. Na opinião do país, “a adoção de novas sanções pelo Conselho de Segurança virá atrasar mais do que acelerar ou assegurar o progresso do tratamento desta questão”. Afinal, o Brasil não via:

as sanções como um instrumento eficaz neste caso. As sanções provavelmente causarão sofrimento para o povo iraniano e favorecerão aqueles que, de todos os lados, não querem que o diálogo prospere. Experiências anteriores na ONU, notadamente no caso do Iraque, mostram que a espiral de sanções, ameaças e isolamento podem resultar em consequências trágicas (VIOTTI et al, 2014, p.318).

A importância atribuída por Viotti et al. (2014) às sanções, particularmente sobre sua ineficácia como instrumento para obter cooperação do Irã, remontava a uma questão sensível à política nuclear brasileira. Nos anos 1970, as sanções levaram o programa nuclear brasileiro para a clandestinidade, e Brasília acreditava que o mesmo poderia acontecer com o Irã (PARSI, 2012).¹⁰⁷ É por isso que, segundo Parsi (2012), um interlocutor brasileiro teria dito que “Quando o Brasil olha para o Irã, não só vê o Irã, mas também o Brasil” (p.176).¹⁰⁸

¹⁰⁷ Outra justificativa brasileira foi a falta de transparência que caracterizou as consultas internas entre os membros não permanentes do Conselho de Segurança. Para ver o voto brasileiro na íntegra consultar o anexo desta dissertação.

¹⁰⁸ “When Brazil looks at Iran it doesn’t only see Iran, it sees Brazil too”. Tradução nossa.

Por fim, Viotti et al. (2014) lamentou que a Declaração de Teerã não tenha “nem recebido o reconhecimento político que merece nem o tempo de que necessitaria para produzir resultados” (p.319). Respondendo à crítica americana de que Brasil e Turquia teriam se comportado como atores irresponsáveis, ao não entregar um acordo com as demandas adicionais, a embaixadora brasileira retomou o argumento que a Declaração de Teerã não pretendia resolver todas as questões contenciosas do programa nuclear iraniano. Como afirmou, “seu propósito e resultado eram construir a confiança necessária para considerar um amplo conjunto de aspectos dos programas nucleares iranianos” (p.319). E, por isso, “Não deveríamos perder uma oportunidade de iniciar um processo que pode levar a uma solução pacífica e negociada desta questão” (VIOTTI et al., 2014, p.319).

Estes são os principais argumentos que embasam a justificativa de voto brasileiro. O problema de restringir-se a eles, no entanto, é que se abre mão de compreender uma realidade mais complexa. É esse esforço que possibilita sofisticar a análise e avançar para além da retórica oficial. Afinal, o caráter principista da política externa brasileira permite que seus conceitos e seus princípios norteadores sejam adequados aos mais diversos cenários. O problema de fazer isso é que, por vezes, se obscurece outras motivações para seu uso. A mediação brasileira na questão nuclear iraniana se enquadra num desses casos.

Embora a questão das sanções tenha realmente sido uma preocupação genuína e legítima da política externa brasileira na mediação nuclear iraniana, não se pode deixar de sublinhar que ela também serviu a um outro propósito: o de mascarar o fato de que o voto brasileiro visava a evitar que o Irã denunciasse a Declaração de Teerã e expusesse o Brasil ainda mais diplomaticamente.

Evitar a denúncia do acordo era essencial para Brasília desenvolver o argumento de que “o Brasil é um ator global que possui interesses e responsabilidades que vão além da nossa região” (AMORIM, 2009, s.p). Brasília via em Teerã uma oportunidade para amealhar a posição de que o “Brasil não quer somente reagir aos acontecimentos internacionais: quer poder emitir sua opinião, oferecer sua contribuição, participar das decisões e incorporar aos arranjos internacionais uma perspectiva brasileira (AMORIM, 2009, s.p). Como ressaltado por Amorim (2015), essa seria “(...) uma maneira de elevar nossa estatura [Brasil] no tabuleiro geopolítico internacional” (p.25). O esforço

brasileiro aproximaria o país daquilo que o ministrou chamou do “grande jogo da política internacional” do início do século XXI e da aceitação crescente do *status* de grande potência do Brasil pelas potências estabelecidas.

O custo da denúncia da Declaração de Teerã ao Brasil era determinado pelo grau de importância que Brasília atribuía a essa questão na busca por reconhecimento internacional.¹⁰⁹ Afinal, o acordo nuclear com o Irã era visto como evidência *prima face* contra o argumento dominante de que o Brasil buscava reconhecimento como grande potência sem pagar seus custos associados. Daí, a sensibilidade brasileira à denúncia do acordo por parte dos iranianos.

Para resumir: não se está a dizer que somente uma motivação orientou o voto brasileiro na resolução 1929 (2010) no Conselho de Segurança. Afinal, a verdadeira questão é sempre a de proeminência relativa de uma determinada explicação. Ainda que algum grau de incerteza esteja sempre presente na averiguação sobre eventos, existem implicações observáveis que permitem inferir provisoriamente que o comportamento balanceador não foi a principal motivação brasileira nessa votação. Brasília sabia que, naquele momento, tentar desfazer o consenso no Conselho de Segurança não era mais uma opção factível. Por isso, a noção de infligir custos do ponto de vista racional faz pouco sentido. A explicação oficial do voto brasileiro, por sua vez, embora contenha elementos que informaram a motivação de Brasília, tais como a preocupação com os efeitos deletérios das sanções ou o risco de o programa nuclear iraniano migrar para clandestinidade, prender-se somente a esses fatos minimiza uma outra realidade que esta dissertação acredita ter maior poder explicativo na atuação brasileira na questão nuclear iraniana: a de que Brasília votou contrariamente à resolução pois desejava evitar que a principal ação diplomática do governo Lula na busca de *status* internacional fosse deslegitimada com a denúncia da Declaração de Teerã. Por isso, adotar uma posição de contenção de danos ao votar contra a resolução e usar todo seu arsenal de princípios na sua justificativa, não perderia a coerência com a tradição da política externa brasileira, tampouco o argumento de *save facing* brasileiro.

¹⁰⁹ Evidência disso é que foi a primeira vez na história que o país votou contrariamente a uma resolução no Conselho de Segurança da ONU (AMORIM, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, buscou-se ponderar sobre a possibilidade analítica de atribuir a noção de balanceamento brando a algumas iniciativas de política externa brasileira nos anos 2000. Na busca por respostas, primeiro revisou-se as características centrais desse conceito. Para isso, lançou-se mão de duas táticas. A primeira foi apresentar como a teoria do equilíbrio de poder se desenvolveu no período pós-guerra fria. O objetivo com isso foi identificar, definir e sistematizar as principais ideias e conceitos em voga naquele período e como elas abriram espaço para o surgimento do conceito de balanceamento brando.

Isso feito, num segundo momento, debruçou-se sobre o conceito de balanceamento brando propriamente dito: suas premissas, escopo e condições de aplicação. A referência para esse exercício foi o debate realizado sobre o balanceamento brando na edição especial da revista “*International Security*”, em 2005. Desse debate, identificou-se que a discussão envolvendo o balanceamento brando na literatura internacional é dividida em torno de duas grandes vertentes teóricas. De um lado, estão aqueles que defendem o desenvolvimento do conceito para explicar a nova dinâmica sistêmica desencadeada pelas ações norte-americanas após

a ascensão de Bush ao poder em 2001, em geral, e a invasão do Iraque em 2003, em particular (PAUL,2005; PAPE,2005; LAYNE, 2006; WALT, 2006). De outro, estão aqueles que advogam que o conceito não tem utilidade teórico-empírica, pois, ou foge da herança intelectual da teoria do equilíbrio de poder, ou porque é inerentemente não-falseável (BROOKS; WOHLFRTH, 2005; LIEBER; ALEXANDER, 2005).

Por acreditar que o balanceamento brando pode ser um conceito útil para explicar e compreender a trajetória recente da política externa brasileira, esta dissertação se alinhou à vertente pró-balanceamento brando. Entretanto, três limitações foram identificadas na forma como essa vertente utilizou esse conceito para explicar o comportamento de Estados secundários no sistema internacional, a saber: a) o conceito é mal delimitado; b) seu mecanismo desencadeador é subespecificado e; c) sua estratégia de identificação não é claramente delineada ou esboçada. Essas limitações, por sua vez, enfraqueceram o poder explicativo e preditivo do balanceamento brando.

Feita essa revisão da literatura internacional e identificadas as principais limitações teóricas e empíricas do balanceamento brando, no segundo capítulo, buscou-se identificar com o cenário intelectual brasileiro o incorporou nos estudos sobre política externa brasileira nos anos 2000. Após um exame detalhado dos principais escritos da literatura, notou-se que a incorporação do conceito se deu sem qualquer avaliação crítica das suas principais limitações teórico e empíricas, o que pôde ser notado pelas pequenas modificações realizadas quando do seu uso. Como consequência, esses estudos herdaram a principal limitação contida no conceito originalmente desenvolvido por Paul (2005) e Pape (2005), a saber: a falta de poder explicativo e preditivo.

Esse problema influenciou diretamente as limitações identificadas na pesquisa empírica. Por não terem desenvolvido um conceito que especificasse criteriosamente a cadeia causal que conecta as premissas aos seus resultados, o balanceamento brando foi usado como sinônimo de qualquer comportamento não-militar que o Brasil adotou em relação aos Estados Unidos no sistema internacional. É por isso que sua cobertura empírica foi bastante ampla: da crítica à invasão norte-americana ao Iraque, passando pelo ativismo brasileiro na Rodada Doha da OMC, no OSC da OMC ao G-20 financeiro todas essas foram

evidências listadas pela literatura como exemplo de balanceamento brando brasileiro nos anos 2000.

Diante dessas limitações teóricas e empíricas do balanceamento brando, o terceiro capítulo procurou iniciar um esforço sistemático para seu refinamento. Para isso, num primeiro momento, buscou-se retomar a discussão sobre a utilidade analítica do balanceamento brando para compreender a trajetória recente da política externa brasileira. A conclusão a que se chegou é que o balanceamento brando pode ser útil analiticamente desde que se compreenda onde Brasília tem o interesse, a capacidade e a possibilidade de conter uma suposta ameaça norte-americana. E, como visto, o melhor *locus* para isso são os regimes e instituições internacionais, pois, para Brasília, a determinação das normas internacionais é fundamental para seu desenvolvimento nacional, além de ser o ambiente mais propício para que um país “sem excedentes de poder” possa causar algum impacto na configuração normativa internacional.

Após essa discussão, num segundo momento, buscou-se dotar o conceito de balanceamento brando de maior poder preditivo e explicativo – sua principal limitação teórica e empírica. Para isso, apresentou-se, por um lado, uma estrutura conceitual que permitisse falseá-lo e, portanto, torná-lo passível de refutação, e por outro, um desenho de pesquisa que possibilitasse identificá-lo em casos concretos de forma mais rigorosa e sistematizada.

Isso feito, o conceito redefinido foi testado empiricamente em dois episódios. O primeiro dos casos foi o comportamento brasileiro frente à evolução do conceito de R2P no âmbito das Nações Unidas. Examinaram-se os indícios de balanceamento brando na postura brasileira desde a gênese do conceito, passando pela sua adoção formal na Cúpula Mundial das Nações Unidas (2005), até seu uso mais controverso na resolução 1773 do Conselho de Segurança na Líbia em 2011. O segundo episódio versou sobre a atuação brasileira na questão nuclear iraniana entre 2009 e 2010. Verificou-se se o acordo de troca proposto por Estados Unidos e aliados (Grupo de Viena) foi uma ameaça potencial à interpretação que Brasília fazia do regime de não-proliferação nuclear e se a mediação brasileira no episódio foi concebida como uma maneira do Brasil aumentar os custos de Washington para impor sua visão desse regime. A conclusão a que se chegou após uma análise de ambos os episódios foi a de que, com o conjunto de evidências disponíveis até o momento, o conceito de balanceamento brando não é a forma mais

adequada para caracterizá-los. Em outras palavras, a motivação brasileira nesses dois casos não foi infligir custos aos Estados Unidos, isto é, de balanceamento brando.

No primeiro episódio, a despeito da percepção de ameaça brasileira de que os Estados Unidos poderiam usar o conceito de R2P para avançar seus interesses estratégicos, as evidências à disposição demonstraram que isso nunca se traduziu em uma ação deliberada por parte de Brasília para infligir custos nos Estados Unidos, isto é, de balanceamento brando. A explicação mais adequada para a posição brasileira foi sua tradicional postura com relação a questões de soberania e uso da força. O que variou foi a forma como Brasília se engajou nas discussões a respeito da R2P, em que passou de uma postura mais passiva, isto é, de um tomador de regras (*rule-taker*) para uma postura mais ativa, ou seja, de um modelador de regras (*shape-maker*). Isso refletiu o estilo de política externa brasileira adotado pelo país nos primeiros anos do século XXI.

No caso da mediação na questão nuclear iraniana, por sua vez, viu-se que Brasília adotou duas diferentes estratégias em seu curso, mas que nenhuma delas pôde ser classificada como de balanceamento brando. A primeira estratégia foi a da busca por *status*. Ela refletiu a motivação que orientou a entrada brasileira na mediação nuclear iraniana. A segunda disse respeito à uma estratégia de salvar a face (*face saving*). Ela simbolizou o desejo de Brasília de minimizar os efeitos da não aceitação da Declaração de Teerã por Estados Unidos e aliados para sua busca de reconhecimento internacional. Essa estratégia de manifestou empiricamente em dois momentos distintos: a) quando a Declaração de Teerã foi assinada e haviam sinais críveis de que ela não seria aceita por Washington e aliados; b) na votação da resolução 1929 no Conselho de Segurança da ONU, em junho de 2010.

Diante das limitações do conceito de balanceamento brando para explicar algumas ações internacionais do Brasil nos anos 2000, outras hipóteses e marcos teóricos devem ser aventados para análise futura. Afinal, essa é uma área pouco explorada e desenvolvida teórica e empiricamente nos estudos sobre política externa brasileira. Por isso, uma potencial agenda de pesquisa poderia explorar os seguintes caminhos. Primeiro, elaborar uma tipologia das diferentes estratégias de política externa possíveis para caracterizar a política externa brasileira em sua

trajetória recente. Embora esta dissertação tenha dado um passo inicial nesse sentido, não foi desenvolvida na plenitude que o campo de estudos requer. O que é importante reter de antemão, no entanto, é de que o debate teórico deve ser elaborado de forma que o estudo empírico possa ser avançado.

Segundo, há muitos casos apontados pela literatura como exemplos de balanceamento brando por parte do governo brasileiro nos anos 2000 que não foram examinados nesta dissertação com base no conceito aqui reformulado. Com isso, há uma lacuna ainda a ser preenchida. Cobri-la possibilitará refinar ainda mais esse conceito, apontando seus eventuais equívocos e limitações.

O terceiro está diretamente relacionado ao segundo. A avaliação de conceitos depende de uma cuidadosa análise causal dos eventos sob análise. Para que isso seja levado à cabo, no entanto, há que se ter clareza e precisão nos conceitos propostos. Não é o que presenciamos no exame da literatura ao longo desta dissertação. O debate teórico no contexto da política externa brasileira é ainda difícil de ser avançado, pois os conceitos não são sensíveis e adequados à complexidade dos eventos analisados e aos tipos de evidências que tais episódios são propensos a produzir. Mesmo que novas informações sobre ações que o Brasil atuou ativamente venham à tona, se não se avançar no rigor e na precisão analítica que tem sido até agora ausente do debate teórico, dificilmente se sofisticará as análises acerca da inserção internacional do país. Esse é um caminho de pesquisa promissor e ainda escassamente desenvolvido no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADGHIRNI, Samy; COELHO, Luciana. Amorim faz visita inesperada a líder do Irã. In: **Folha de São Paulo**, 05/12/2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0512200904.htm>

AL JAZEERA. Lula's nuclear mission to Iran. In: **Al Jazeera**, 26/05/2010. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/focus/2010/05/201051635248821776.html>

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e ativa**. São Paulo: Benvirá, 2015

------. Brasil, um país provedor de paz. **Estudos Internacionais**, v.1, n.2, 2013, p.127-138

------. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.53 (special edition), 2010, p.214-240

------. A Diplomacia Multilateral do Brasil: um Tributo a Rui Barbosa. **Fundação Alexandre de Gusmão**, Brasília, 2007

------. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. Brasília: *Câmara dos Deputados*, ano 2, nº 2, novembro de 2005, p. 50-59

------. The new dynamic in world trade is multipolar. **Financial Times**, London, Aug. 2004a

-----, O Brasil e os Novos Conceitos Globais e Hemisféricos de Segurança. In: PINTO, R. de Almeida; RAMALHO, Antônio J.; e SILVA, R. Doring Pinho (eds.). **Reflexões Sobre Defesa e Segurança: uma estratégia para o Brasil**. Brasília: Ministério da Defesa, 2004b, p.135–156

ANNAN, Kofi. **We the peoples: the role of the United Nations in the 21st Century**. Nova Iorque: United Nations, 2000

ART, Robert J. Striking Balance. **International Security**, v.30, n.3, p.177-185, 2006

ADLER-NISSEN, Rebecca; POULIOT, Vincent. Power in Practice: Negotiating the International Intervention in Libya. **European Journal of International Relations**, v.20, n.4, 2014, p.889-911

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011

BARNETT, Michael N.; LEVY, Jack S. Domestic sources of alliances and alignments: the case of Egypt, 1962-73. **International Organization**, v. 45, n.3, 1991, p. 369-395

BELLAMY, Alex; DUNNE, Tim (org.). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford University Press, 2016

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011

BLOOMBERG. Clinton Urges Action From Turkey, Brazilian on Iran. In: **Bloomberg**, 13/04/2010. Disponível: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2010-04-14/clinton-urges-turkey-brazil-to-back-sanctions-over-iran-s-nuclear-program>

BRANDS, Hal. **Dilemmas of Brazilian Grand Strategy**. Strategic Studies Institute Monography, 2010, p.1-83

------. Evaluating Brazilian Grand Strategy under Lula. **Comparative Strategy**, v.30, n.1, 2011, p.28-49

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Dívida Externa: Crise e Soluções**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989

BROOKS, Stephen G.; WOHLFORTH, William C. Hard Times for Soft Balancing, **International Security**, v. 30, n. 1, 2005, p. 72–108

CAMERON, David; OBAMA, Barack; SARKOZY, Nicolas. Libya's Pathway to Peace. In: **The New York Times**, 14/04/2011. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html>.

CATER, Charles; MALONE, David D. The origins and evolutions of Responsibility to Protect at the UN. **International Relations**, v.30, n.3, 2016, p.278-297

CLINTON, Hillary. Opening Remarks Before the Senate Committee on Foreign Relations. In: U.S Department of State, 18/05/2010. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/05/141956.htm>

COSSO RODRIGUEZ, Júlio César. **Os efeitos das limitadas capacidades materiais na política externa de potências intermediárias do sistema internacional – o caso do Brasil -**. Tese de doutoramento no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2013.

CROWLEY, P.J. Daily Press Briefing. In: **U.S. Department of State**, 17/05/2010. Disponível em: <https://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2010/05/141933.htm>

DAVID, Stephen R. **Choosing Sides: Alignment and Realignment in the Third World**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991

DYSON, Stephen Benedict. **The Blair Identity: Leadership and foreign policy**. Manchester: Manchester University Press, 2009.

ENDURING AMERICA. Update Iran: Tehran Declares Readiness for Nuclear Talks? In: Enduring America, 29/08/2010. Disponível em: <http://enduringamerica.squarespace.com/august-2010/2010/8/29/updated-iran-tehran-declares-readiness-for-nuclear-talks.html>

ESTADÃO. Lula diz que não é prudente “encostar o Irã na parede”. In: Estadão, 03/03/2010. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,lula-diz-que-nao-e-prudente-encostar-o-ira-na-parede,518943>

FENG, Huiyun; HE, Kai. Soft Balancing. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 2017, p.1-15.

FLEMES, Daniel. Emerging middle powers’ soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum. **GIGA Working Paper No. 57**. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, 2007a

----- Conceptualising regional power in International Relations: lessons from the South African Case. **GIGA Working Paper No. 53**. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, 2007b

----- India, Brazil and South Africa (IBSA) in the New Global Order: Interests, Strategies and Values of the Emerging Coalition. *International Studies*, v.46, n.4, 2009a, p.401-421

----- Brazilian Foreign Policy in the Changing World Order. *South African Journal of International Affairs*, v.16, n.2, 2009b, p.161-182

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

------. A Visão Brasileira da Futura Ordem Global. **Contexto Internacional**, v.32, n.3, 2010b, p.403-436

------. VAZ, Alcides Costa. Security Policies of India, Brazil and South Africa – Regional Security Contexts as Constraints for a Common Agenda, **GIGA Working Paper, No. 160**. Hamburg: GIGA, 2011

------. SARAIVA, Miriam Gomes. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.57, n.2, 2014, p.214-232

FOLHA DE S. PAULO. EUA veem “erro” em apoio do Brasil ao Irã e elevam pressão. In: **Folha de S. Paulo**, 27/02/2010a. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2702201002.htm>

------. Hillary diz que é o momento de sanções contra Irã; Amorim insiste em diálogo. In: **Folha de São Paulo**, 03/03/2010b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0303201013.htm>

------. Lula diz que não é prudente “encostar o Irã na parede”. In: **Folha de S. Paulo**, 03/03/2010c. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0403201010.htm>.

------. Hillary pedirá sanções ao Irã, mas Brasil vai rejeita a pressão. In: **Folha de S. Paulo**, 03/03/2010d. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0303201013.htm>

------. Lula tenta convencer colegas a não punir o Irã. In: Folha de S. Paulo, 16/04/2010e. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2005201001.htm>

------. Leia a íntegra traduzida da carta de Barack Obama a Lula sobre acordo com Irã. In: **Folha de São Paulo**, 27/05/2010f. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/741132-leia-integra-traduzida-da-carta-de-barack-obama-a-lula-sobre-acordo-com-o-ira.shtml>

------. Amorim diz que acordo fecha caminho para novas sanções ao Irã. In: **Folha de São Paulo**, 17/05/2010g. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u736162.shtml>

------. Amorim rebate as “discordâncias sérias” de Hillary. In: **Folha de S. Paulo**, 29/05/2010h. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1511201013.htm>

FONSECA JR, Gelson. BRICS: notas e questões. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (org). **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília, FUNAG, 2012, p. 13-31

FRIEDMAN, Max Paul; LONG, Tom. Soft Balancing in the Americas: Latin American Opposition to U.S. Intervention, 1898-1936. **International Security**, v.40, n.1, 2015, p.120-156

GOERTZ, Gary. **Social Science Concepts. A User's Guide**. Princeton: Princeton University Press, 2006

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006

------. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007

HE, Kai. Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia. **European Journal of International Relations**, v.14, n.3, 2008, p.489-518

HURRELL, Andrew. Brazil: What Kind of Rising State in What Kind of Institutional Order. In: ALEXANDROFF, Alan S., COOPER, Andrew F (ed.). **Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance**. Baltimore. Brooking Institution Press, 2011

------. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes. In: Andrew Hurrell et all. **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro, FGV, 2009, p.9-42

IKENBERRY, John. **After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars**. Princeton: Princeton University Press, 2001

------. **Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order**. Princeton: Princeton University Press, 2011

JAGUARIBE, Hélio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958

JERVIS, Robert. **System Effects: Complexity in Political and Social Life**. Princeton University Press, 1999

KEOHANE, Robert. O. Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. **International Organization**, v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969

KENKEL, Kai Michael. Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force? **Global Responsibility to Protect**, v.4, n.1, 2012, p.5-32

KING, Gary, KOEHANE, Robert O., VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1994.

LARSON, Deborah Welch. Bandwagoning Images in American Foreign Policy. In: Robert Jervis and Jack Snyder (eds.). **Dominoes and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland**. New York: Oxford University Press, 1991, p.85-111

-----; PAUL, T.V; WOLFORTH, William C (eds.). **Status in World Politics**. New York: Cambridge University Press, 2014

LAKE, David. **Hierarchy in International Relations**. Cornell University Press, 2009

LAYNE, Christopher. The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Arise. **International Security**, v.17, p. 5-51, 1993

------. The Unipolar Illusion Revisited. **International Security**, Vol. 31, 2006, p. 7-41.

LIEBER, Keir A.; ALEXANDER, Gerard. Waiting for Balancing. Why the World is Not Pushing Back. **International Security**, v.20, n.1, p.109-139, 2005

LIMA, Maria Regina Soares; HISRT, Mônica. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. **International Affairs**, v.82, n.1, 2006, p.21-40

------. PINHEIRO, Leticia. Entre Autonomia e a Heteronomia – O Lugar da Agencia na Política Externa Brasileira. In: **10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. 2016, Belo Horizonte, Anais (online)

------. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas em la Política Exterior Brasileña. **América Latina/internacional**, v.1, n.2, 1994, p.27-46.

----- . **The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade, and Itaipu.** 1986. Tese (Doutorado) – Vanderbilt University, Nashville, 1986

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

 -. **Neoclassical Realist Theory of International Politics.** Oxford University Press, 2016

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American politics and society**, Florida, v. 53, n. 3, 2011

MARTIN, Susan. From balance of power to balancing behavior: the long and winding road. In: HANAMI, A (ed.). **Perspectives on structural realism.** New York: Palgrave Macmillan, 2003, p.6-82

MEARSHEIMER, John. Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. **International Security**, v.15, n. 1, p.5-56, 1990

----- . **The Tragedy of Great Power Politics.** Nova York: Norton & Norton, 2001

MELLO, Eduardo; SPEKTOR, Matias. A sociedade rendida”.
Ilustríssima. Folha de S. Paulo, 3 Dez 2017

----- How to Fix Brazil: Breaking
an Addiction to Bad Government. **Foreign Affairs**, Sept/Oct 2016

MORAVCSIK, Andrew. De Gaulle between Grain and Grandeur: The
Political Economy of French EC Policy, 1958-1970 (Part I). **Journal of
Cold War Studies**, v.2, n.2, 2000, p.3-43

MOTTAKI, Manucher; DAVUTOGLU, Ahmet; AMORIM, Celso.
Joint Declaration by Iran, Turkey and Brazil. Teerã, 17 de maio de
2010.

NEXON, Daniel. H. The Balance of power in the balance. **World
Politics**, v. 61, n.2, p. 330-359, 2009

PARSI, Trita. Analysis: Iran’s Nuke Deal Irritates Washington. In: ABC
NEWS, 18/05/2010. Disponível em:
<http://abcnews.go.com/International/analysis-irans-nuclear-deal-turkey-brazil/story?id=10681106>.

----- **A Single Roll of the Dice. Obama’s Diplomacy with
Iran**. Yale University Press, 2012

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

PATRICK, Stewart. Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers. **Foreign Affairs**, November/December 2010

PAUL, T.V. Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory. In: PAUL, T.V.; WIRTZ, James J; FORTMANN, Michael, **Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century**, Stanford University Press, 2004, p. 1–25

----- . Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy, **International Security**, v. 30, n. 1, p. 46–71, 2005

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** 3 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011

SANTOS, Leandro Wolpert dos. **Mudanças na Política Externa Brasileira em relação aos Estados Unidos no início do século XXI: da acomodação ao balanceamento brando.** Dissertação de Mestrado, PPGRI/ UFSC), 2016

SARDENBERG, Ronaldo. **O Brasil e as Nações Unidas.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

SINGER, David J. The Level-of-Analysis Problems in International Relations. **World Politics**. v.14, n.1, p.77-92, 1961

SCHWELLER, Randall. L. Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in. **International Security**, v.19, n.1, p. 72–107, 1995

------. The Balance of Power in World Politics. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, p.1-21, 2016

SPEKTOR, Matias. How to Read Brazil's Stance on Iran. **YaleGlobal Online**, New Haven, 2010. Disponível em: <https://yaleglobal.yale.edu/content/how-read-brazils-stance-iran>.

------. Humanitarian intervention Brazilian style? **Americas quarterly**,

v. 3, p. 1, 2012

------. O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira. In: Aristides Monteiro (org.). **Política Externa, Espaço e Desenvolvimento**. Brasília, IPEA, 2004, p.17-58

STAK, Mette. The BRICS as actors in world affairs: soft balancing or...?. **IPSA-ECPR Joint Conference hosted by the Brazilian Political Association**l São Paulo, fev. 2011

STUENKEL, Oliver; TOURINHO, Marcos. Regulating Intervention: Brazil and the responsibility to protect. **Conflict, Security and Development**, 2014, p.379-402

TESSAN, Brock F. System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu. **Security Studies**, v.21, n.2, p.192-231, 2012

THE GUARDIAN. Signing START in Prague. In: The Guardian, 08/04/2010. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/2010/apr/08/obama-administration-nuclear-weapons>

THE BROOKINGS INSTITUTION. Previewing the Obama Administration's National Security Strategy: A Conversation with Secretary of State Hillary Clinton. In: **The Brookings Institution**, 27/05/2010. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2010/0527_secretary_clinton/20100527_national_security_strategy.pdf

UNITED NATIONS. **Cluster III: Freedom to Live in Dignity**. Statement by Ambassador Ronaldo Sardenberg, Permanent Representative of Brazil to the UN, 19 April 2005a, Disponível em: <http://www.reformtheun.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=307>.

-----, **2005 World Summit Outcome**. General Assembly. UN Doc. A/60/L1, 16 September, 2005b. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf

-----**Implementing the Responsibility to Protect.**
 Report of the Secretary-General. UN Doc. A/63/677, 12 January 2009.
 Disponível em:
<http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20rtop.pdf>

-----**Resolution 1929 (2010).** Security Council
 S/RES/1929, 09 June 2010. Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929%282010%29

-----**Resolution 1970 (2011).** Security Council. UN Doc.
 S/RES/1970, 26 February 2011a. Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%20%282011%29

-----**Resolution 1973 (2011).** Security Council. UN Doc.
 S/RES/1973, 17 March 2011b. Disponível em:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%20%282011%29

-----**Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General.** UN Doc. A/66/551 –S/2011/701, 11 November 2011c. Disponível em:
[http://responsibilitytoprotect.org/concept-paper-_rwp\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/concept-paper-_rwp(1).pdf)

VIIOTII, Maria Luiza Ribeiro. **Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti Permanent Representative of Brazil to the United Nations.** 2nd Informal Interactive Dialogue on the Responsibility

to Protect. 23 July 2009. Disponível em:
[http://responsibilitytoprotect.org/97thPlenary\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/97thPlenary(1).pdf)

-----; DUNLOP, Regina Maria Cordeiro;
 GORGULHO, Leonardo Luis (orgs.). **O Brasil no Conselho de
 Segurança da ONU: 2010-2011**. Brasília, FUNAG:2014

WALT, Stephen M. **The Origins of Alliances**. Ithaca, N.Y.: Cornell
 University Press, 1987

------. Keep the World ‘Off-Balance’’: Self-Restraint and
 US Foreign Policy. In: IKENBERRY, John. G. (Ed.). **America
 Unrivaled: The Future of the Balance of Power**, 2002, p. 121-154

------. **Taming American Power: The Global Response
 to U.S. Primacy**. W.W. Norton & Company, Inc., 2006

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. New York:
 McGraw-Hill, 1979

WASHINGTON POST. Obama, Medvedev sign treaty to reduce nuclear
 weapons. In: **Washington Post**, 08/04/2010a. Disponível em:
[http://www.washingtonpost.com/wp-
 dyn/content/article/2010/04/08/AR2010040801677.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/04/08/AR2010040801677.html)

------.U.S., partners agree to sanctions on Iran. In:
Washington Post, 19/05/2010n. Disponível em:
[http://www.washingtonpost.com/wp-
 dyn/content/article/2010/05/18/AR2010051801988.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/18/AR2010051801988.html)

WHEELER, Nicholas J; MORRIS, Justin. Justifying Iraq as a Humanitarian Intervention: The Cure Is Worse Than the Disease. In: SIDHU, W.P.S. Sidhu and THAKUR, Ramesh (eds.). **Iraq Crisis and World Order: Structural and Normative Challenges**. United Nations University Press, 2006, p.444–465

WOHLFORTH, William C. “The Stability of a Unipolar World. **International Security**. Vol.24, No. 1, (Summer, 1999), p. 5–41

APÊNDICE

DECLARAÇÃO DE TEERÃ - 17 DE MAIO DE 2010

New York, 17 May 2010

Excellency,

We would like present to you our compliments and have the honour to attach herewith a copy of the Joint Declaration signed by Iran, Turkey and Brazil on 17 May 2010.

We would be much obliged if you could kindly bring this letter and its attachment to the attention of the members of the Security Council.

Please accept, Excellency, the assurances of our highest consideration.



Maria Luiza Ribeiro Viotti
Ambassador
Permanent Representative of Brazil



Ertuğrul Apakan
Ambassador
Permanent Representative of Turkey

H.E. Ambassador Nawaf Salam
President of the Security Council
Permanent Representative of Lebanon
to the United Nations
New York

cc: H.E. Ban Ki-moon
Secretary-General of the United Nations

Joint Declaration by Iran, Turkey and Brazil

17 May 2010

Having met in Tehran, Islamic Republic of Iran, the undersigned have agreed on the following Declaration:

1. We reaffirm our commitment to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and in accordance with the related articles of the NPT, recall the right of all State Parties, including the Islamic Republic of Iran, to develop research, production and use of nuclear energy (as well as nuclear fuel cycle including enrichment activities) for peaceful purposes without discrimination.
2. We express our strong conviction that we have the opportunity now to begin a forward looking process that will create a positive, constructive, non-confrontational atmosphere leading to an era of interaction and cooperation.
3. We believe that the nuclear fuel exchange is instrumental in initiating cooperation in different areas, especially with regard to peaceful nuclear cooperation including nuclear power plant and research reactors construction.
4. Based on this point the nuclear fuel exchange is a starting point to begin cooperation and a positive constructive move forward among nations. Such a move should lead to positive interaction and cooperation in the field of peaceful nuclear activities replacing and avoiding all kinds of confrontation through refraining from measures, actions and rhetorical statements that would jeopardize Iran's rights and obligations under the NPT.
5. Based on the above, in order to facilitate the nuclear cooperation mentioned above, the Islamic Republic of Iran agrees to deposit 1200 kg LEU in Turkey. While in Turkey this LEU will continue to be the property of Iran. Iran and the IAEA may station observers to monitor the safekeeping of the LEU in Turkey.
6. Iran will notify the IAEA in writing through official channels of its agreement with the above within seven days following the date of this declaration. Upon the positive response of the Vienna Group (US, Russia,

France and the IAEA) further details of the exchange will be elaborated through a written agreement and proper arrangement between Iran and the Vienna Group that specifically committed themselves to deliver 120 kg of fuel needed for the Tehran Research Reactor (TRR).

7. When the Vienna Group declares its commitment to this provision, both sides will implement the agreement in paragraph 6. Iran is prepared to deposit the LEU in Turkey on the basis of the agreement in no later than one month. On the basis of the same agreement the Vienna Group should deliver 120 kg fuel required for the TRR to Iran in no later than one year.

8. In case the provisions of this Declaration are not respected Turkey, upon the request of Iran, will return swiftly and unconditionally Iran's LEU to Iran.

9. Turkey and Brazil welcomed the continued readiness of the Islamic Republic of Iran to pursue its talks with the 5+1 countries in any place, including Turkey and Brazil, on the common concerns based on collective commitments according to the common points of their proposals.

10. Turkey and Brazil appreciated Iran's commitment to the NPT and its constructive role in pursuing the realization of nuclear rights of its Member States. The Islamic Republic of Iran likewise appreciated the constructive efforts of the friendly countries Turkey and Brazil in creating the conducive environment for the realization of Iran's rights.

Manucher Mottaki
Minister of External Relations of the Islamic Republic of Iran

Ahmet Davutoğlu
Minister of Foreign Affairs of the Republic of Turkey

Celso Amorim
Minister of Foreign Affairs of the Federative Republic of Brazil

INTERVENÇÃO BRASILEIRA DE EXPLICAÇÃO DE VOTO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, EM 9 DE JUNHO DE 2010, POR OCASIÃO DA VOTAÇÃO SOBRE A RESOLUÇÃO 1929/2010.

Statement by H.E. Ambassador Maria Luiza Ribeiro Viotti

Permanent Representative of Brazil to the United Nations

Security Council

Explanation of vote - Resolution on Iran

New York, 9 June 2010

"Mr. President, Brazil will vote against the draft resolution.

In doing so, we are honoring the purposes that inspired us in the efforts that resulted in the Tehran Declaration of 17 May.

We will do so because we do not see sanctions as an effective instrument in this case. Sanctions will most probably lead to the suffering of the people of Iran and will play in the hands of those, on all sides, that do not want dialogue to prevail.

Past experiences in the UN, notably the case of Iraq, show that the spiral of sanctions, threats and isolation can result in tragic consequences.

We will vote against also because the adoption of sanctions, at this juncture, runs contrary to the successful efforts of Brazil and Turkey to engage Iran in a negotiated solution for its nuclear programme.

As Brazil repeatedly stated, the Tehran Declaration adopted on 17 May is a unique opportunity that should not be missed. It was approved by the highest levels of the Iranian leadership and endorsed by its Parliament.

The Tehran Declaration promoted a solution that would ensure the full exercise of Iran's right to the peaceful use of nuclear energy, while providing full verifiable assurances that Iran's nuclear program has exclusively peaceful purposes.

We are firmly convinced that the only possible way to achieve this collective goal is to secure Iran's cooperation through effective and action-oriented dialogue and negotiations.

The Tehran Declaration showed that dialogue and persuasion can do more than punitive actions.

Its purpose and result were to build the confidence needed to address a whole set of aspects of Iran's nuclear programme.

As we explained yesterday, the Joint Declaration removed political obstacles to the materialization of a proposal by the IAEA in October 2009. Many governments and highly respected institutions and individuals have come to acknowledge its value as an important step to a broader discussion on the Iranian nuclear program.

The Brazilian government deeply regrets, therefore, that the Joint Declaration has neither received the political recognition it deserves, nor been given the time it needs to bear fruit.

Brazil considers it unnatural to rush to sanctions before the parties concerned can sit and talk about the implementation of the Declaration. The Vienna Group's replies to the Iranian letter of 24 May, which confirmed Iran's commitment to the contents of the Declaration, were received just hours ago. No time has been given for Iran to react to the opinions of the Vienna Group, including to the proposal of a technical meeting to address details.

The adoption of sanctions in such circumstances sends the wrong signal to what could be the beginning of a constructive engagement in Vienna.

It was also a matter of grave concern the way in which the permanent members, together with a country that is not a member of the Security Council, negotiated among themselves for months at closed doors.

Mr. President,

Brazil attaches the utmost importance to disarmament and non-proliferation and our record in this domain is impeccable.

We have also affirmed - and reaffirm now - the imperative for all nuclear activity to be conducted under the applicable safeguards of the International Atomic Energy Agency. Iran's nuclear activities are no exception.

We continue to believe the Tehran Declaration is sound policy and should be pursued. We hope all parties involved will see the long-term wisdom of doing so.

In our view, the adoption of new sanctions by the Security Council will delay, rather than accelerate or ensure progress in addressing the question.

We should not miss the opportunity of starting a process that can lead to a peaceful, negotiated solution to this question.

The concerns regarding Iran's nuclear programme raised today will not be resolved until dialogue begins.

By adopting sanctions, this Council is actually opting for one of the two tracks that were supposed to run in parallel - in our opinion, the wrong one.

Thank you".

Irã – Explicação de voto (adoção da Resolução 1929)

Nova York, 9 de junho de 2010

Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti

Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas

Senhor Presidente,

O Brasil votará contra o projeto de resolução.

Ao fazê-lo, estamos honrando os propósitos que nos inspiraram nos esforços que resultaram na Declaração de Teerã de 17 de maio.

Nós o faremos porque não vemos as sanções como um instrumento eficaz neste caso. As sanções provavelmente causarão sofrimento para o povo iraniano e favorecerão aqueles que, de todos os lados, não querem que o diálogo prospere.

Experiências anteriores na ONU, notadamente no caso do Iraque, mostram que a espiral de sanções, ameaças e isolamento podem resultar em consequências trágicas.

Votaremos contra também porque a adoção de sanções, neste momento, contraria os esforços bem-sucedidos do Brasil e da Turquia para engajar o Irã numa solução negociada para seus programas nucleares.

A Declaração de Teerã promovia uma solução que asseguraria o pleno exercício pelo Irã de seu direito de desenvolver o uso da energia nuclear para fins pacíficos e, ao mesmo tempo, permitiria garantir, de

maneira plenamente verificável, o caráter exclusivamente pacífico dos programas nucleares do Irã.

Estamos firmemente convencidos de que a única forma possível para atingir este objetivo coletivo é assegurar a cooperação do Irã através de um diálogo e negociações efetivos e orientados para ações.

A Declaração de Teerã mostrou que o diálogo e a persuasão podem alcançar mais resultados do que ações punitivas.

Seu propósito e resultado eram construir a confiança necessária para considerar um amplo conjunto de aspectos dos programas nucleares iranianos.

Como explicamos ontem, a Declaração Conjunta afastou os obstáculos políticos para a concretização de uma proposta da AIEA de outubro de 2009. Muitos governos e instituições e indivíduos altamente respeitáveis reconheceram o seu valor como um passo importante em direção a discussões mais amplas sobre o programa nuclear iraniano.

O Governo brasileiro lamenta profundamente, portanto, que a Declaração Conjunta não tenha nem recebido o reconhecimento político que merece nem o tempo de que necessitaria para produzir resultados.

O Brasil considera despropositado precipitar sanções antes que as partes interessadas tenham podido refletir e discutir a implementação da Declaração. As respostas do Grupo de Viena à carta iraniana de 24 de maio, que confirmou o compromisso do Irã com o conteúdo da Declaração, foram recebidas apenas horas atrás. Não se concedeu tempo para que o Irã reagisse às opiniões do Grupo de Viena, inclusive a proposta de uma reunião técnica para considerar detalhes.

A adoção de sanções em tais circunstâncias envia um sinal errado sobre o que poderia ser o início de um engajamento construtivo em Viena.

Também consideramos ser motivo de grave preocupação a forma como os membros permanentes do Conselho, conjuntamente com um país que não é membro do Conselho de Segurança, negociaram entre si a portas fechadas durante meses.

Senhor Presidente,

O Brasil atribui a maior importância ao desarmamento e à não proliferação e nossos antecedentes nesta questão são impecáveis.

Temos afirmado – e reafirmamos agora – o imperativo de que toda atividade nuclear seja realizada sob as salvaguardas aplicáveis da Agência Internacional de Energia Atômica. As atividades nucleares do Irã não são uma exceção.

Continuamos a acreditar que a Declaração de Teerã é uma política sensata que deveria ser empreendida. Esperamos que todas as partes envolvidas possam perceber a sabedoria a longo prazo de fazê-lo.

Em nossa opinião, a adoção de novas sanções pelo Conselho de Segurança virá atrasar mais do que acelerar ou assegurar o progresso no tratamento desta questão.

Não deveríamos perder uma oportunidade de iniciar um processo que pode levar a uma solução pacífica e negociada desta questão.

As preocupações expressadas hoje sobre o programa nuclear iraniano não serão superadas até que comece o diálogo.

Ao adotar sanções, este Conselho está na realidade optando por um dos trilhos que supostamente deveriam correr em paralelo- o que, a nosso ver, é errado.

Muito obrigada.

INTERVENÇÃO DA REPRESENTANTE PERMANENTE DO BRASIL JUNTO À ONU, EMBAIXADORA MARIA LUISA VIOTTI, NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, EM 17 DE JUNHO DE 2011, POR OCASIÃO DA VOTAÇÃO SOBRE A RESOLUÇÃO 1973/2010.

“Senhor Presidente,

O Brasil está profundamente preocupado com a deterioração da situação na Líbia. Apoiamos as fortes mensagens da Resolução 1970 (2011), adotada por consenso por este Conselho.

O Governo do Brasil condenou publicamente o uso da violência pelas autoridades líbias contra manifestantes desarmados e exorta-as a respeitar e proteger a liberdade de expressão dos manifestantes e a procurar uma solução para a crise por meio de diálogo significativo.

Nosso voto de hoje não deve de maneira alguma ser interpretado como endosso do comportamento das autoridades líbias ou como negligência para com a necessidade de proteger a população civil e respeitarem-se os seus direitos.

O Brasil é solidário com todos os movimentos da região que expressam suas reivindicações legítimas por melhor governança, maior participação política, oportunidades econômicas e justiça social.

Condenamos o desrespeito das autoridades líbias para com suas obrigações à luz do direito humanitário internacional e dos direitos humanos.

Levamos em conta também o chamado da Liga Árabe por medidas enérgicas que deem fim à violência, por meio de uma zona de exclusão

aérea. Somos sensíveis a esse chamado, entendemos e compartilhamos suas preocupações.

Do nosso ponto de vista, o texto da resolução em apreço contempla medidas que vão muito além desse chamado. Não estamos convencidos de que o uso da força como dispõe o parágrafo operativo 4 (OP4) da presente resolução levará à realização do nosso objetivo comum – o fim imediato da violência e a proteção de civis.

Estamos também preocupados com a possibilidade de que tais medidas tenham os efeitos involuntários de exacerbar tensões no terreno e de fazer mais mal do que bem aos próprios civis com cuja proteção estamos comprometidos.

Muitos analistas ponderados notaram que importante aspecto dos movimentos populares no Norte da África e no Oriente Médio é a sua natureza espontânea e local. Estamos também preocupados com a possibilidade de que o emprego de força militar conforme determinado pelo OP 4 desta resolução hoje aprovada possa alterar tal narrativa de maneiras que poderão ter sérias repercussões para a situação na Líbia e além.

A proteção de civis, a garantia de uma solução duradoura e o atendimento das legítimas demandas do povo líbio exigem diplomacia e diálogo.

Apoiamos os esforços em curso a esse respeito pelo Enviado Especial do Secretário-Geral e pela União Africana.

Nós também saudamos a inclusão, na presente resolução, de parágrafos operativos que exigem um imediato cessar-fogo e o fim à violência e a todos os ataques a civis e que sublinham a necessidade de intensificarem-se esforços que levem às reformas políticas necessárias para uma solução pacífica e sustentável. Esperamos que tais esforços continuem e tenham sucesso.

Obrigada.”