



As Relações Públicas Internacionais como instrumento de política externa brasileira: o caso da Declaração de Teerã

International Public Relations as an instrument of brasilian foreign policy: the case of the Tehran Declaration.

Las Relaciones Públicas Internacionales como instrumento de política exterior brasileña: el caso de la Declaración de Teherán.

Guibson Dantas

Professor de Relações Públicas e Propaganda
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
guibsondantas@outlook.com

Resumo

A Declaração de Teerã foi um acordo tripartite assinado por Brasil, Turquia e Irã que buscou regulamentar o enriquecimento de urânio do país persa e consequentemente resolver a celeuma gerada pelo seu programa nuclear. O referido documento, assinado em maio de 2010, acabou por se configurar num marco da política externa “ativa e altiva” empreendida pelo chanceler Celso Amorim nos dois mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva. Neste artigo, a atuação da comitiva brasileira é analisada sob a ótica das Relações Públicas Internacionais, um processo comunicacional utilizado pelos diplomatas com o objetivo de construir uma imagem pública positiva de seus países perante a opinião pública internacional. Com os resultados, espera-se contribuir para a compreensão do protagonismo alcançado pelo Brasil no cenário internacional na década passada.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Relações Públicas Internacionais. Declaração de Teerã.

Abstract

The Tehran Declaration was a tripartite agreement signed by Brazil, Turkey and Iran that sought to regulate the Persian country's uranium enrichment and, consequently, resolve the uproar generated by its nuclear program. The document, signed in May 2010, turned out to be a milestone in the “active and proud” foreign policy undertaken by Foreign Minister Celso Amorim in the two presidential terms of Luiz Inácio Lula da Silva. In this article, the performance of the Brazilian delegation in this episode is analyzed from the perspective of International Public Relations, a communication process used by diplomats with the aim of building a positive public image of their countries in international public opinion. With the results, it is expected to contribute to the understanding of the leading role achieved by Brazil in the international scenario in the past decade.

Key words: Brazilian Foreign Policy. International Public Relations. Tehran Declaration.



Resumen

La Declaración de Teherán fue un acuerdo tripartito firmado por Brasil, Turquía e Irán que buscaba regular el enriquecimiento de uranio del país persa y, en consecuencia, resolver el revuelo generado por su programa nuclear. El citado documento, firmado en mayo de 2010, resultó ser un hito en la política exterior “activa y orgullosa” emprendida por el canciller Celso Amorim en los dos mandatos presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva. En este artículo se analiza la actuación de la delegación brasileña desde la perspectiva de las Relaciones Públicas Internacionales, un proceso de comunicación utilizado por los diplomáticos con el objetivo de construir una imagen pública positiva de sus países en la opinión pública internacional. Con los resultados, se espera contribuir a la comprensión del papel de liderazgo alcanzado por Brasil en el escenario internacional en la última década.

Palabras clave: Política Exterior Brasileña. Relaciones Públicas Internacionales. Declaración de Teherán.

1. INTRODUÇÃO

A questão nuclear iraniana se converteu num importante cerne de crise diplomática na agenda das potências ocidentais no século XXI, sobretudo após as repercussões do atentado de 11 de setembro¹ e da crise financeira de 2008² sobre as relações entre a República Islâmica do Irã, os países do Oriente Médio e os Estados Unidos da América e seus aliados europeus. As inúmeras sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) contra a República Islâmica do Irã não lograram interromper os planos de enriquecimento de urânio no país dos aiatolás. Em 2009, por exemplo, a negociação de uma solução pacífica fracassou devido à desconfiança mútua entre as duas partes e a via diplomática parecia já estar esgotada.

Entretanto, naquele momento, a grave crise econômica mundial impediu que o Ocidente empreendesse uma intervenção armada. Além disso, a maioria da população das grandes potências não estava de acordo com o envio de tropas, pois as experiências no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003) eram recentes e ainda faziam parte do imaginário popular.

¹ Pecequillo (2011) sustenta que foi a partir da instrumentalização da chamada “guerra ao terror” pelo governo de George W. Bush, que o Irã voltou a ser constantemente citado como uma ameaça à segurança dos Estados Unidos.

² A eclosão da crise financeira de 2008 colocou em xeque os pilares da ordem mundial instituída ao final da Segunda Guerra Mundial, além de provocar importantes mudanças no Oriente Médio. Segundo Moraes e Franco (2014), a crise teve influência direta na germinação da Primavera Árabe, que além de derrubar regimes autoritários em países como o Egito e a Tunísia, também permitiu que o Irã aumentasse sua influência na região.

Após várias tentativas fracassadas de negociação e a imposição de sanções econômicas cada vez mais severas ao Irã, o governo brasileiro enxergou a controvérsia gerada pelo programa nuclear iraniano como uma oportunidade de ganhar visibilidade internacional, pois “o governo Lula sempre se caracterizou – e mais enfaticamente ainda em seus anos finais – por um forte desejo de protagonismo da diplomacia brasileira” (LAMPREIA, 2014, p. 82).

A participação do Brasil no processo que culminou na assinatura dos termos da Declaração de Teerã divide opiniões (RICUPERO, 2017; VIDAL, 2013; LAMPREIA, 2014), porém, é indiscutível o êxito da empreitada da diplomacia brasileira no que diz respeito à projeção internacional naquele período.

Com o objetivo de compreender um pouco mais sobre a atuação do Brasil no cenário internacional no final do segundo mandato do presidente Lula, este trabalho buscou responder, de forma geral, a uma questão: sob a ótica das Relações Públicas Internacionais, como se desenvolveu a atuação da chancelaria brasileira nas negociações que culminaram na assinatura da Declaração de Teerã?

A escolha do tema foi norteada pelo interesse do autor pela atuação da política externa brasileira no Oriente Médio e, sobretudo, pelo ineditismo da análise do referido episódio no âmbito das Relações Públicas Internacionais – subárea das Relações Públicas que faz interface com o campo das Relações Internacionais.

Para alcançar os resultados, optou-se por uma construção metodológica focada na pesquisa bibliográfica (STUMPF, 2017) em que foram consultados periódicos, livros e impressos de língua portuguesa e estrangeira para a construção do texto.

Na primeira parte do trabalho fez-se um resumo da história do Irã, desde a Pérsia Antiga até as condições geopolíticas do século XXI, para uma melhor compreensão das dificuldades enfrentadas pelas delegações de Brasil e Turquia na elaboração de um documento que fosse aprovado pelo governo do então presidente Mahmoud Ahmadinejad. Já na segunda parte, o conceito de Relações Públicas Internacionais e as etapas desse processo são debruçados para, em seguida, serem aplicados na análise da atuação do governo brasileiro nas rodadas de negociação que culminaram na assinatura da Declaração de Teerã.

2. A DECLARAÇÃO DE TEERÃ

2.1. Da Pérsia ao Irã: um breve olhar sobre a história e pensamento de um país

O atual Irã é o berço da civilização persa, um grupo indo-europeu que se instalou na Ásia Central há mais de quatro mil anos e que legou à humanidade um importante aporte de conhecimentos no campo científico, jurídico e político.

Burns (1970) afirma que pouca coisa se conhece a respeito dos Persas antes do século VI a. C. Foi só a partir do ano de 559 a. C., quando Ciro, o Grande (580 – 530 a. C.), tornou-se rei de uma tribo persa do sul, que a historiografia antiga passou a narrar com detalhes a trajetória desse povo. Ciro, inclusive, foi um dos homens mais influentes na história e precursor de algumas premissas das cartilhas de direitos humanos de nosso tempo. Ao subjugar um povo, por exemplo, ele não o aniquilava, mas o emancipava ao assimilá-lo ao seu império. Autores como Irving (apud CARRANCA; CAMARGOS, 2010, p. 94) chegam a dizer que Ciro mudou a face do mundo civilizado, pois “pela primeira vez, em grande escala, a força era usada para proteger e não para degradar a condição humana”.

Durante o reinado de Ciro, a Pérsia urdiu uma complexa rede de relações diplomáticas com outros povos, adquirindo, assim, conhecimentos sobre navegação, geografia, comércio, engenharia e novas tecnologias da época (HART, 2013).

Após um período de relativa paz e desenvolvimento no campo intelectual, ele foi sucedido por Dario, que mostrou possuir uma grande capacidade de conter rebeliões e unificar o império. Entretanto, após um revés em 490 a. C., Xerxes herda o trono e inicia uma portentosa operação militar contra os gregos. De acordo com Toniolo (2019), esse fato histórico é considerado por muitos historiadores das relações internacionais como o primeiro “choque de civilizações” (HUNTINGTON, 1997) entre o Ocidente e o Oriente.

Com a capitulação de Xerxes e a consequente vitória dos gregos, a Pérsia entrou num contínuo processo de decadência política e econômica, o que culminou na invasão do império por Alexandre, o Grande em 334 a. C e posteriormente na fragmentação do seu território, sobretudo quando, séculos depois, o Império Romano invadiu e subjuguou a Pérsia.

Apesar do esfacelamento político do império, o povo persa conservou a autoimagem de superioridade moral construída desde os tempos de Ciro. Isso ficou claro quando ocorreu a expansão muçulmana no Oriente. A Pérsia foi um grande obstáculo para os árabes, pois além

de possuir uma forte identidade nacional, os persas professavam sua própria religião³. Para Adghirni (2014, p. 132):

A reação dos nativos à ocupação foi ambígua, num traço característico dos povos iranianos. Por um lado, muitos persas abraçaram o islã. Uns para se beneficiar de privilégios econômicos e fiscais, outros por convicção espiritual sincera.

Isso criou uma forma peculiar de islamismo, como se fosse um segundo advento do próprio islã, obra de um povo que foi islamizado, mas não arabizado (LEWIS, 2001). Essa peculiaridade do islã no Irã explica, em parte, o surgimento do islamismo xiita⁴, majoritário naquele país e fonte de muitas desavenças históricas com seus vizinhos.

As tensões entre a política e a religião foram frequentes na história persa, mas ganharam contornos dramáticos a partir do século XX, sobretudo após a Primeira Guerra Mundial, quando a soberania da Pérsia como estado foi ameaçada pelo imperialismo ocidental. Um dos eventos mais emblemáticos nessa época – e que viria a influenciar a trajetória política iraniana a partir de então – foi a chegada ao poder do Xá Reza Pahlavi⁵ por meio de uma intervenção direta da Inglaterra.

A falta de instrução de Reza Pahlavi era compensada pelo orgulho que nutria pelo país, que o levou a adotar medidas de modernização à exemplo do que Kemal Atatürk realizou na Turquia. Ou seja, desenvolveu um projeto secular, anticlerical, que converteu a Pérsia no país mais aberto e ocidentalizado da região até então. Vale lembrar que fez parte dessa empreitada a mudança do nome do país para Irã – “terra dos arianos” em persa antigo -, com o argumento de que essa nomenclatura retrataria melhor a condição multiétnica daquela nação.

Entretanto, a Segunda Guerra Mundial mudou o panorama político do Irã, pois sabia-se que, por trás da neutralidade na guerra, o xá era admirador de Hitler e adotava uma política externa controversa em relação à Inglaterra e União Soviética. Após a invasão de tropas desses dois países com o intento de obter insumos para a guerra (HOURANI, 1994), o xá,

³ Zoroastrismo: é uma religião fundada na antiga Pérsia pelo profeta Zaratustra, a quem os gregos chamavam de Zoroastro. É considerada como a primeira manifestação de um monoteísmo ético (BOYCE, 2002).

⁴ A origem do xiismo remonta à disputa acerca de quem seria o califa após a morte do profeta Maomé. Um grupo defendia a realização de uma eleição e o outro sustentava que deveriam respeitar a questão da hereditariedade, ou seja, que o califa deveria ser Ali, primo de Maomé. Este segundo grupo passou a ser chamado de ‘Shiat Ali’, isto é, ‘Partidários de Ali’, que originou o termo ‘xiita’ (ADGHIRNI, 2014).

⁵ Na verdade, o seu verdadeiro nome é Reza Khan. De acordo com Toniolo (2019), ele adotou o nome Xá Reza Pahlavi numa tentativa de remontar ao passado, às tradições persas, e disfarçar a falta de legitimidade dinástica.

segundo Kapuscinski (2012), foi persuadido pelo governo inglês a deixar o poder em troca de proteção pessoal.

O novo xá, Mohammad Reza Pahlavi, assume o governo e logo se alinha ao bloco capitalista ocidental. Porém, essa distensão dos conflitos com o Ocidente é interrompida com a chegada de Mohammad Mossadegh, eleito primeiro-ministro em 1951 com uma plataforma de governo nacionalista. Ao defender a nacionalização da exploração do petróleo em território iraniano, Mossadegh desagradou as potências ocidentais e foi deposto por um golpe, como nos conta Toniolo (2019, p. 32):

Ao propor ao congresso a nacionalização da companhia, a reação do Ocidente foi tempestiva, de maneira a resultar na imposição de sanções, embargos e na instalação, novamente, da frota britânica no litoral iraniano. Diante da resistência de Mossadegh, uma operação secreta britânico-estadunidense terminou por derrubar o líder e devolver todo poder ao xá. Era a terceira intervenção ocidental no Irã em menos de quarenta anos.

Com a queda de Mossadegh e o restabelecimento do poder pelo xá, o Irã passou a atuar como um verdadeiro satélite geopolítico dos Estados Unidos na região, ao mesmo tempo que o abismo social entre pobres e ricos se acentuava nesse período, evidenciado, sobretudo, pela ostentação de riqueza das famílias abastadas ligadas ao governo.

Para conter a revolta popular, o xá cria a SAVAK⁶, a temível polícia política que tinha como labuta o controle de todas as atividades sociais da população. Ao longo dos anos, as prisões sumárias e a violência de Estado incitaram a fúria na população, que multiplicava as manifestações antimonárquicas por todo país. O xá, por sua vez, ignorava a situação ao mesmo tempo que aumentava a brutalidade da repressão militar.

No dia 16 de janeiro de 1979, porém, Mohammad Reza Pahlavi abandona o Irã para duas semanas depois o aiatolá Khomeini chegar a Teerã e iniciar a Revolução Islâmica. Uma das suas primeiras ações foi submeter à população a um referendo sobre o regime político a ser adotado para posteriormente elaborar uma nova constituição. Finalmente, em dezembro do mesmo ano, a nova carta magna cria a República Islâmica do Irã, um modelo absolutista com características únicas no mundo.

⁶ SAVAK era a polícia secreta, o serviço de segurança interna e o serviço de inteligência do Irã criado pelo Xá Mohammad Reza com a ajuda da Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos. A SAVAK operou entre 1957 até 1979, quando a dinastia Pahlavi foi derrubada (WRITE & LAW, 2013).

2.1. O programa nuclear iraniano e as reações com o Ocidente

Com a instituição de uma teocracia islâmica xiita, as relações entre o Irã – “país mais avançado do Oriente Médio” (VISENTINI, 2017, p. 119) -, seus vizinhos sunitas e o Ocidente⁷ passaram a ser norteadas por uma desconfiança mútua, o que levou o governo iraniano a retomar um antigo projeto que visava desenvolver armas nucleares como instrumento de dissuasão na conturbada geopolítica da região.

O programa nuclear iraniano passou a chamar a atenção do Ocidente no ano de 1992 em meio à Guerra do Golfo, quando o Irã firmou um acordo com a Rússia para a conclusão do reator de Bushehr, obra iniciada por Khomeini. É a partir desse evento que surgem os rumores de que o país projetava produzir armas nucleares de forma clandestina.

As primeiras sanções, entretanto, só seriam impostas por conta das supostas ligações do grupo Hezbollah com o Irã – que, por sua vez, era acusado de ser um dos países patrocinadores de atos terroristas contra o Estado de Israel. As sanções se multiplicaram e ganharam força no governo de Bill Clinton (1993-2001), que infligiram severos danos à economia iraniana.

Em 2002, o referido programa nuclear foi denunciado por um grupo de dissidentes do país no exílio, revelando a existência de instalações que não haviam sido comunicadas à Agência Internacional de Energia Atômica. Foi a partir desse acontecimento que se tornou pública a informação de que o país persa caminhava a passos largos na aquisição da tecnologia que o permitiria enriquecer o urânio que posteriormente serviria para abastecer reatores e conceber armas.

De acordo com estudiosos do tema (POLK, 2012; LAMPREIA, 2014), depois que o Iraque foi invadido em 2003, os clérigos do Irã estavam convencidos que uma intervenção estrangeira no país seria facilitada caso o país não possuísse armas nucleares. Essa visão foi reforçada com a chegada de Mahmoud Ahmadinejad ao poder em 2005, período em que o governo iraniano passou a defender com mais veemência o seu programa nuclear. Como resultado, as sanções se multiplicaram contra o Irã sob o governo de Ahmadinejad, “um negador do Holocausto e provocador, que ameaçava varrer Israel do mapa e insultava o Ocidente a torto e direito” (CLINTON, 2016, p. 515).

Em dezembro de 2006 foram aprovadas várias sanções pelos Estados Unidos e União Europeia após uma inspeção das instalações nucleares iranianas. Em março de 2007 o

⁷ Um dos episódios mais tocantes que moldou a celeuma entre o Irã e os Estados Unidos foi a invasão da embaixada norte-americana em Teerã, em 1979, com a tomada de setenta funcionários como reféns.

Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou uma segunda rodada de sanções, com a ampliação da lista de itens bloqueados. A situação parecia que iria mudar com a eleição de Barak Obama em 2008. No seu discurso de posse, por exemplo, Obama afirmou que “com relação ao mundo muçulmano, nós procuramos avançar em um novo caminho, baseado no interesse e no respeito mútuo” (PARSI, 2012, p. 9).

Entretanto, apesar do otimismo inicial, depois de vários desencontros diplomáticos, Obama acabou prorrogando as sanções impostas ao país persa, pois, segundo ele mesmo, o Irã seria “uma tremenda dor de cabeça” para o seu governo, já que o acelerado programa nuclear do referido país ameaçava transformar uma situação ruim numa crise (OBAMA, 2020, p. 467). O fracasso nas negociações⁸, segundo Toniolo (2019, p 109), foi o resultado do que ele chama de “cultura profunda do conflito”, fruto de trinta anos de inimizade institucionalizada entre os dois países.

2.2. Concepção e assinatura da Declaração de Teerã

Com o fracasso nas negociações entre o Irã e o grupo chamado de P5+1 (formado por Estados Unidos, Inglaterra, França, Rússia, China e Alemanha) e a consequente radicalização das sanções ao país persa, o programa nuclear iraniano ficou estagnado, ao mesmo tempo que as relações diplomáticas entre as partes continuava tensa e sujeitas a desdobramentos perigosos.

Foi a partir do final de 2008 que as chancelarias de Brasil e Irã se aproximaram, quando Celso Amorim - então ministro das Relações Exteriores do Brasil - visitou Teerã já com o objetivo de entender o ponto de vista iraniano sobre a questão nuclear para posteriormente oferecer um plano de cooperação que fosse do interesse dos vários atores internacionais envolvidos. Vale lembrar que Lula e Ahmadinejad já tinham se encontrado em Quito em 2006, por ocasião da posse do presidente daquele país andino, o economista Rafael Correa. De acordo com Toniolo (2019, p. 115-116):

Como vários afirmaram, a empatia entre ambos foi imediata, facilitada por interesses recíprocos: o iraniano queria aliar-se a uma potência regional

⁸ Em suas memórias, Hillary Clinton (2016) expôs sua versão sobre algumas razões que contribuíram para o insucesso das negociações. Segundo a ex-secretária de Estado do governo Obama, o comportamento ambíguo da chancelaria iraniana, bem como o engodo praticado pelo governo de Ahmadinejad junto aos líderes do grupo P5+1 foram determinantes para o arrefecimento das negociações. No caso da Rússia, por exemplo, que ao lado da China costumava sempre dar o benefício da dúvida às reais intenções do Irã com o seu programa nuclear, ela afirmou que a atitude dos iranianos deixou “o férreo Lavrov parecer perturbado e sem palavras” (CLINTON, 2016, p. 522).

respeitada e crível, e o chefe de Estado brasileiro via, além de um interessante mercado, uma oportunidade para inserir o Brasil na agenda de debates geopolíticos internacionais. O dossiê nuclear iraniano, assim, viria a dominar a agenda bilateral.

Porém, foi durante a Conferência de Cúpula sobre Segurança Nuclear, realizada em Washington em abril de 2010, que se discutiu seriamente a possibilidade de uma mediação diplomática turco-brasileira para a questão do programa nuclear iraniano sob a chancela do governo estadunidense.

A formalização do apoio dos Estados Unidos veio na forma de uma carta, datada do dia 20 daquele mês, em que se detalhavam as condições e as linhas gerais de um possível acordo que seria aceito pela potência. Na carta, ficava bem claro que, se o acordo falhasse, o governo dos Estados Unidos pressionaria para que novas sanções fossem impostas.

De acordo com a narrativa descrita por Macedo (2014), quinze dias após o envio da carta e seguindo as diretrizes nela contida, os mandatários de Brasil (Luiz Inácio Lula da Silva) e Turquia (Recep Tayyip Erdogan) conseguiram negociar a Declaração de Teerã, que ratificava todos os pontos solicitados pelo governo estadunidense. Então, no dia 17 de maio de 2010, após dezessete horas de negociações na cidade de Teerã, Ahmet Davutoglu, ministro de Relações Exteriores da Turquia, anunciou que os três países haviam chegado a um acordo sobre a troca de combustíveis nucleares. O anúncio oficial, entretanto, só aconteceu no dia seguinte, após a revisão pelas comitivas dos três países.

Finalmente, o documento foi aprovado pela liderança iraniana, endossado pelo seu Parlamento e enviado, em 19 de maio de 2010, por escrito, para a Agência Internacional de Energia Atômica.

3. AS RELAÇÕES PÚBLICAS INTERNACIONAIS A SERVIÇO DA DIPLOMACIA BRASILEIRA

3.1. O que é, afinal, Relações Públicas Internacionais?

Para compreendermos as nuances da empreitada diplomática brasileira na concepção da Declaração de Teerã – definida por Visentini (2013, p. 125) como um instrumento de *confidence building* (construção de confiança) - é necessário o entendimento do conceito de Relações Públicas Internacionais e as etapas que configuram sua execução pelas chancelarias dos países ocidentais.

As Relações Públicas são um processo ou um conjunto de ações, diretrizes e funções no âmbito da comunicação empregado por empresas, governos, organizações internacionais e

de terceiro setor que objetiva alcançar um resultado: construir uma imagem positiva de uma instituição perante a opinião pública. Em outras palavras:

É um conjunto de atividades que visa harmonizar os interesses privado e público, melhorando a imagem do cliente perante a opinião pública e gerando, conseqüentemente, capital financeiro ou social para o mesmo” (DANTAS, 2016, p. 6).

Dentro das Relações Públicas há uma subárea intitulada “Relações Públicas internacionais”, também conhecidas como “Relações Públicas Globais”, que são iniciativas planejadas e organizadas por uma multinacional, uma organização internacional ou um governo que visam estabelecer uma boa imagem perante a opinião pública internacional, gerando, assim, ganhos nos campos econômico, cultural, político e social.

Os governos de praticamente todos os países possuem setores que tem a comunicação institucional⁹ como uma de suas ferramentas de apoio mais importantes para a gestão. Entre os vários ministérios que integram a cúpula administrativa, o de relações exteriores é, talvez, o que mais utilize estratégias de comunicação, pois parte significativa de suas ações se desenvolve no campo da diplomacia, ou seja, na construção e na gestão de relacionamentos e negociações com outros países.

No que se refere especificamente às relações exteriores de um país, Freitag e Stokes (2009, p.75-76) fazem a seguinte consideração:

As Relações Públicas Internacionais passaram a ser utilizadas largamente pelas comitivas dos países ocidentais nas negociações com os seus pares, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial e o surgimento da Guerra Fria, quando as relações entre os países se tornaram mais complexas [...] É nesse momento que a comunicação ganha ainda mais importância nas relações internacionais e passa a significar, na diplomacia, uma ferramenta de apoio às estratégias de política externa.

Sobre a utilização efetiva das relações públicas internacionais pelas chancelarias, Golan, Yang e Kinsey (2015, p. 57), afirmam que as relações públicas internacionais fazem parte dos manuais de política exterior dos Estados Unidos da América antes mesmo de Henry Kissinger

⁹ As relações públicas, segundo Kunsch (2003), é uma das funções que compõem o que ela chama de comunicação institucional, ou seja, é a encarregada pela construção da imagem e identidade positiva para um governo.

– o mais notório chanceler estadunidense no século passado. Segundo os autores, o referido país as utiliza para lograr as seguintes metas:

- Impedir tendências protecionistas que ameacem as relações econômicas bilaterais;
- Desfazer leis internacionais que afetem os produtos ou serviços de empresas norte-americanas;
- Proporcionar informação permanente sobre a atuação dos Estados Unidos da América no cenário internacional e que gere resultados positivos no que diz respeito a forma como as demais nações e seus povos a enxerguem;
- Gerir crises internacionais que ameacem a saúde econômica ou a reputação do país no estrangeiro.

Muitos autores, entre eles Wilcox, Cameron e Xifra (2012), Seitel (2002) e Inoue (2018) enxergam as relações públicas internacionais como um processo com quatro fases de execução:

1. Pesquisa: levantamento de dados;
2. Planejamento: elaboração de um plano com objetivos e metas;
3. Aplicação: execução do plano;
4. Comunicação: atendimento a imprensa internacional.

3.2. A atuação da diplomacia brasileira na assinatura da Declaração de Teerã

Para a compreensão da atuação da diplomacia brasileira no advento da assinatura da Declaração de Teerã sob o viés das Relações Públicas Internacionais, a analisaremos a partir das quatro fases de execução propostos por Wilcox, Cameron e Xifra (2012).

3.2.1. Pesquisa: Celso Amorim estuda o problema “Irã”

A pesquisa é uma função vital no processo de Relações Públicas Internacionais para a construção de um processo de mediação de conflitos internacionais, pois proporciona as informações necessárias para planejar as ações de relações públicas e cumprir o importante papel de avaliar sua eficácia.

O diplomata Celso Amorim, assim que assumiu a chancelaria brasileira, interessou-se pela questão nuclear iraniana. Nesse momento, ele estava “consciente de que a geografia política e a geografia econômica mundial estavam em transformação e acompanhava com atenção a evolução das negociações entre P5+1 e Irã” (TONIOLO, 2019, p. 116).

Então, o diplomata brasileiro passou a reunir informações acerca das partes com o intuito de compreender como elas enxergavam a controvérsia, quais eram suas metas, bem como suas perspectivas. Isso fica claro numa palestra que ministrou para jovens diplomatas do Instituto Rio Branco:

Meu interesse pela questão iraniana era quase que intelectual, até porque a influência que poderíamos ter, nesses primeiros anos, era relativamente pequena. Mas percebia já um problema básico nas tentativas de resolver a questão: o não reconhecimento pelos países do Ocidente do direito iraniano de não só ter um programa pacífico, mas de enriquecer urânio. Isso não está proibido por nenhuma determinação do TNP ou da AIEA. Sempre achei que seria impossível chegar a um acordo com o Irã sem que se reconhecesse o direito deles – bem como de outros países – de enriquecer urânio (AMORIM, 2011, p. 282).

Desde o início de suas consultas, Celso Amorim observou que era preciso obter informações para a construção de um diálogo que gerasse confiança, elemento básico que norteia qualquer processo de resolução de conflitos. Nesse contexto, percebeu que era necessária uma mediação entre as partes, a fim de conseguir construir um campo de negociação.

Já no final de 2008, o diplomata foi a Teerã para recolher informações mais detalhadas sobre a questão nuclear do ponto de vista iraniano, já que, de fato, o desconhecia: “Pessoalmente não tinha nenhuma visão pré-concebida em relação ao Irã, ainda que pudesse ter minhas reservas quanto à natureza confessional do regime dos aiatolás” (AMORIM, 2018, p. 20).

3.2.2. Planejamento: o plano “Irã” é elaborado

Já com um vasto dossiê informativo em mãos, oriundo de trechos de bibliografia especializada, conversas com autoridades e especialistas no assunto, Celso Amorim passou a conceber um planejamento estratégico que “confere organização ao processo de relações públicas, e consiste num método de avaliação do que se tem e de onde se quer chegar” (LATTIMORE; BASKIN; HEIMAN; TOTH, 2012, p. 122).

Na ocasião, o diplomata brasileiro compreendeu que era preciso a coparticipação de um país influente na região em que o Irã estava inserido, ao mesmo tempo que tivesse boas relações com o Ocidente. Então, em janeiro de 2010, Celso Amorim desembarcou em Istanbul, pois a Turquia havia manifestado interesse em participar da mediação planejada

pelo Brasil em relação à questão nuclear iraniana. A escolha da Turquia, de acordo com Toniolo (2019, p. 121), se concretizou pelo fato de Celso Amorim enxergar aquele país como “um país chave no encaminhamento dos problemas do Oriente Médio e da Ásia Central, por ser um Estado islâmico moderado, com relação próxima a outros países, inclusive o Irã”.

Além disso, desde 2009 a Turquia dialogava com o Irã de forma mais concreta, o que despertou simpatia dos países ocidentais, sobretudo dos Estados Unidos, o que o tornava estratégico do ponto de vista diplomático, já que agregaria valor aos esforços brasileiros na mediação da crise iraniana.

Nas reuniões entre a chancelaria dos dois países, o representante turco propôs que os dois países atuassem de maneira coordenada numa tentativa de harmonizar os interesses iranianos e ocidentais. Entre idas e vindas, Brasil e Turquia – sob a supervisão dos Estados Unidos – estabeleciam um plano de ação para a construção de uma proposta conjunta para ser apresentada aos aiatolás.

3.2.3. Aplicação: os esforços para a assinatura do acordo

Após um período de estudos e inúmeras conversações, havia chegado, finalmente, o momento de edificar um acordo que, de uma forma geral, harmonizasse os interesses do Irã e do Ocidente. Na ocasião, Brasil e Turquia decidiram por retomar as bases do acordo anterior, isto é, do que havia sido discutido entre o Irã, AIEA e o Grupo de Viena (Rússia, França e Estados Unidos) em 2009. Ou seja, o Irã deveria trocar 1.200 quilos de urânio levemente enriquecido à 3,5% por 120 quilos de urânio enriquecido à 20%. O material iraniano seria entregue naquela ocasião à França ou à Rússia, que enriqueceria o urânio em seu território, e o devolveria no prazo de um ano.

Em maio de 2010 as delegações de Brasil e Turquia desembarcaram na capital iraniana para dar início à reunião que discutiria definitivamente uma saída diplomática para o impasse nuclear entre Irã e Ocidente. A negociação teve início com o confronto entre as propostas iraniana e turco-brasileira, o que acabou por gerar um documento único que conjugasse razoavelmente as diferenças nos textos.

Após dezessete horas de discussões, foi acordado um texto que atendia os interesses do Irã e dos países hegemônicos. Surge, então, o que se habituou a chamar de ‘Declaração de Teerã’, um documento com dez premissas sobre o programa nuclear do Irã. Em resumo, foi acordado que o Irã enviaria para Turquia 1,2 mil quilos de urânio levemente enriquecido e receberia, num prazo de um ano, 120 quilos de combustível necessários para que o Reator de

Pesquisas de Teerã pudesse funcionar. Além disso, o governo iraniano reafirmou seu compromisso em respeitar o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP)¹⁰.

3.2.4. Comunicação: e o mundo é informado por Lula

Uma das etapas mais importantes de um processo de Relações Públicas Internacionais é a comunicação de resultados, pois é nessa fase que “se constrói uma narrativa de um fato que desperte no imaginário coletivo uma visão positiva da instituição” (EDWARDS, 2018, p. 66).

Um dia após a conclusão de um texto que contemplava os pontos de interesse de Irã e G5+1, os mandatários de Brasil e Turquia atendiam a imprensa internacional, explicando cada um a sua maneira os entraves que foram superados e suas expectativas sobre o acordo que tinham acabado de enviar para a ONU. A repercussão da Declaração de Teerã foi amplamente favorável aos envolvidos, um marco histórico para dois países que não ocupam uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU e tampouco possuem um lugar de destaque na agenda diplomática global. Em suas memórias, Celso Amorim diz que dias depois da assinatura do acordo, o prestigiado jornal francês *Le Monde* “publicaria um editorial em que afirmava que os livros de história vão guardar esta data, segunda-feira, 17 de maio, quando Brasil e Turquia propuseram à ONU o acordo negociado com o Irã” (AMORIM, 2018, p. 81).

O mérito da Declaração de Teerã, de acordo com o chanceler, foi provar para a comunidade internacional que a diplomacia pode funcionar. O acordo não tinha a pretensão de resolver todos os problemas referentes ao programa nuclear iraniano: era apenas o primeiro passo para a reabertura do diálogo e das futuras negociações.

A visibilidade midiática que o episódio deu ao Brasil é atestada por Burity (2015, p. 122), ao relatar que “a revista *The Cairo Review of Global Affairs* publicou, em maio de 2010, um artigo do ministro Celso Amorim que exaltou a participação do Brasil no Oriente Médio”.

Vale lembrar, entretanto, que o êxito brasileiro na concepção da Declaração de Teerã em termos de visibilidade foi fruto de um planejamento de comunicação muito bem-feito por

¹⁰ Isso implica que o Irã poderia pesquisar, produzir e utilizar energia para fins pacíficos desde que fosse transparente com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), órgão responsável por regular o Tratado. Em outras palavras, o Irã teve seu direito assegurado para enriquecer urânio a 20% e aumentar seu estoque de urânio de baixo teor de enriquecimento, por volta de 3,5%.

parte da chancelaria brasileira, que se norteou pelo desejo de “converter um possível fracasso no campo diplomático em êxito midiático” (CURTIN e GAITHER, 2007, p. 89).

4. CONSIDERAÇÕES

Os esforços diplomáticos empreendidos por Brasil e Turquia geraram discussões no cenário das relações internacionais: foi recebido com otimismo por vários países e líderes de organismos internacionais, como o diretor geral da Agência Internacional de Energia Atômica e o secretário-geral da Organização das Nações Unidas; e com pessimismo por parte da comunidade internacional, com destaque para a França e o Reino Unido, que a rejeitaram.

Seja qual for a interpretação que se dá ao caso, é certo afirmar que a atuação da diplomacia brasileira como mentora, mediadora e fiadora de uma opção alternativa às resoluções do G5+1 para o programa nuclear iraniano acabou fracassando em termos práticos, pois a assinatura da Declaração de Teerã sucumbiu logo depois de ser anunciada por causa das pressões das grandes potências, sobretudo dos Estados Unidos e Inglaterra – países com um relevante histórico de intervenções políticas no Oriente Médio.

Por outro lado, em termos de visibilidade no cenário político internacional, podemos afirmar que a Declaração de Teerã foi um êxito da diplomacia midiática do governo Lula (BURITY, 2015) que conciliou aspectos tradicionais da política externa brasileira com as inovações apresentadas pela diplomacia “ativa e ativa” projetada por Celso Amorim, com base num multilateralismo recíproco. Como bem disse Ricupero (2017, p. 667), “não é fácil encontrar iniciativas similares de atores médios latino-americanos que tenham alcançado tamanho impacto fora da região e numa questão crucial para a paz do mundo”.

A análise da atuação da chancelaria brasileira sob a ótica das Relações Públicas Internacionais nos mostrou a importância da comunicação como instrumento de política externa, sobretudo numa época em que a globalização faz surgir novos atores, temas e conflitos no sistema internacional. Isso propicia novos desafios, como também oportunidades para que países emergentes alcancem a condição de *major player*, isto é, se convertam em ator de peso na cena internacional – como foi o caso do Brasil no início da última década.

REFERÊNCIAS

ADGHIRNI, Samy. **Os iranianos**. São Paulo: Contexto, 2014.

AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.



- AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha**. 2 ed. São Paulo: Benvirá, 2018.
- BOYCE, Mary. **Zoroastrians: Their Religious Beliefs and Practices**. New York: Routledge, 2002.
- BURITY, Caroline Rangel Travassos. **Diplomacia midiática no governo Lula**. Curitiba: Appris, 2015.
- BURNS, Edward McNall. **História da Civilização Ocidental. Vol 1**. 2. Ed. Porto Alegre: Globo, 1970.
- CARRANCA, Adriana; CAMARGOS, Márcia. **O Irã sob o chador: duas brasileiras na terra dos aiatolás**. São Paulo: Globo, 2010.
- CLINTON, Hillary. **Escolhas difíceis**. São Paulo: Globo, 2016.
- CURTIN, Patricia A. e GAITHER, T. Kenn. **International Public Relations**. Sage: London, 2007.
- DANTAS, Guibson. **O que é, afinal, Relações Públicas?** In: XVII Congresso de Ciências da Comunicação da Região Sul, 2016, Curitiba. Anais do XVII Congresso de Ciências da Comunicação da Região Sul. São Paulo: Intercom, 2016.
- EDWARDS, Lee. **Understanding Public Relations**. Sage: London, 2018.
- FREITAG, Alan R.; STOKES, Ashli Quesinberry. **Global Public Relations – Apanning borders, spanning cultures**. New York: Roulledge, 2009.
- GOLAN, Guy J.; YANG, Sung-Un; KINSEY, Dennis F. **International Public Relations and Public Diplomacy – communication and engagement**. New York: Peter Lang, 2015.
- HART, Michael H. **As 100 maiores personalidades da história**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Difel, 2013.
- HOURANI, Albert. **Uma história dos povos árabes**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- KAPUSCINSKI, Ryszard. **O Xá dos Xás**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- KUNSCH, Margarida M. K. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. São Paulo: Summus, 2003.
- INOUE, Takashi. **Public Relations in Hyper-globalization**. New York: Routledge, 2018.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. **Aposta em Teerã – o acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã**. São Paulo: Objetiva, 2014.
- LATTIMORE, Dan; BASKIN, Otis; HEIMAN, Suzette T.; TOTH, Elizabeth L. . **Relações Públicas profissão e prática**. Penso: Porto Alegre, 2012.
- LEWIS, Bernard. **Iran in history**. 2001. Disponível em: <https://www.pe.wvu.edu/OtherFiles/IRAN-in-History.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2020.
- MACEDO, Maria Clara Guerra Gomes Pereira. **Declaração de Teerã: a iniciativa turco-brasileira para a questão nuclear iraniana**. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, p. 27. 2014.



MORAES, Marcos Antônio de; FRANCO, Paulo Sérgio Silva. **Geopolítica: uma visão atual**. 4 ed. Campinas: Átomo, 2014.

OBAMA, Barack. **Uma terra prometida**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

PARSI, Trita. **A single roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran**. New Heaven: Yale University Press, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. 3 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

POLK, William. **Understanding Iran: Everything you need to know, from Persia to the Islamic Republic, from Cyrus to Ahmadinejad**. Nova Iorque: Palgrave McMillan, 2009.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

SEITEL, F. P. **Teoría y práctica de las relaciones públicas**. Pearson: Madrid, 2002.

STUMPF, I. R. C. **Pesquisa bibliográfica**. In: Duarte, J. & Barros, A. (Orgs.). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2017.

TONIOLO, Victor. **Resolução de conflitos internacionais – a Declaração de Teerã**. Curitiba: Appris, 2019.

VIDAL, Camila Feix. **O protagonismo brasileiro diante da Declaração de Teerã**. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, RS, v. 4, n. 18, p. 41-61, jun. 2013. ISSN 2178-8839. Disponível em: seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/37341/25971. Acesso em: 04 maio 2020.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A projeção internacional do Brasil 1930-2012**. São Paulo: El Servier, 2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Século XXI: impasses e conflitos**. Porto Alegre, *Leitura XXI*, 2017.

WRITE, Edmund; LAW, Jonathan. **Dicionário de História do Mundo**. São Paulo: Autêntica, 2013.

WILCOX, Dennis L.; CAMERON, Glen T.; XIFRA, Jordi. **Relaciones Públicas estratégicas y tácticas**. Pearson: Madrid, 2012.





PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

Original recebido em: 21/10/2021
Aceito para publicação em: 18/07/2022

Guibson Dantas

Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidad de Málaga (UMA). Mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade Católica Portuguesa (UCP). Bacharel em Comunicação Social – Relações Públicas pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e Relações Internacionais pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul).



Esta obra está licenciada com uma Licença
Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional

