

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

WILSON GOMES RIBEIRO

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DOS GOVERNOS LULA DA SILVA (2003-2010) E
DILMA ROUSSEFF (2011-2014) PARA A PALESTINA: Ruptura ou Continuidade?**

Florianópolis - SC
2016

WILSON GOMES RIBEIRO

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DOS GOVERNOS LULA DA SILVA (2003-2010) E
DILMA ROUSSEFF (2011-2014) PARA A PALESTINA: Ruptura ou Continuidade?

Monografia submetida ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Iara Costa Leite

Florianópolis - SC
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir nota 9,5 ao acadêmico **Wilson Gomes Ribeiro** na disciplina CNM7280 – Monografia, pela apresentação do trabalho intitulado: **A política externa brasileira dos Governos Lula da Silva (2003- 2010) e Dilma Rousseff (2011- 2014) para a Palestina: Ruptura ou Continuidade?**

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Iara Costa Leite
Orientadora

Prof. Danillo Alarcon
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan
Membro da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a minha orientadora Prof.^a Dr.^a Iara Costa Leite pelo esforço, dedicação, paciência, profissionalismo e empenho realizado para que essa monografia se tornasse uma realidade. Em segundo Lugar, agradeço a todos os professores e colaboradores da UFSC pelo trabalho desenvolvido, dedicação e pela expansão do conhecimento ao longo da minha jornada dentro da universidade.

Aos meus familiares, agradeço o apoio do meu pai, José Luiz, e de minha mãe, Maria Fernandes, pela educação, amor, apoio e carinho não somente durante minha jornada na universidade, mas, sim, por estar comigo durante toda minha vida me apoiando em todas as minhas decisões. Este trabalho não seria possível se vocês não estivessem desempenhado todo o esforço e carinho para minha formação como pessoa e cidadão. Agradeço também o apoio dos meus irmãos, Wilk, e William, e de todos meus familiares, em especial, minha avó, Maria, e minha prima, Edna que me apoiaram incondicionalmente ao longo dessa caminhada.

Aos meus amigos da universidade, Thomas, Everton Meneghini, Everton Cândido, Vinícius, Geisel, Matheus, Damaris, Rodrigo Gomes, Marília, Ana, Krisstarah, Éder, Ricardo, Yasmin, Olívia, Paola, Carol, Aguinaldo, Éliton, Fernando, Iuri, Caio, Lucas, Léo e amigos da AIESEC, que de um modo ou de outro contribuíram para minha formação e estiveram ao meu lado durante minha jornada.

Agradeço, finalmente, a todos os alunos do curso de graduação e de mestrado em Relações Internacionais que fizeram parte da minha trajetória. O empenho de cada um de vocês é fundamental para manutenção e do desenvolvimento do curso dentro da UFSC.

Obrigado a todos!

RESUMO

RIBEIRO, Wilson G. **A Política Externa Brasileira dos Governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) para a Palestina: Ruptura ou Continuidade? 2016.** Monografia – Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

A política externa brasileira dos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff foi marcada por momentos de mudança e continuidade. Alguns trabalhos apontaram para continuidade, a começar pela participação multilateral nas relações internacionais. Outras pesquisas sinalizaram o enfraquecimento da política externa durante o Governo Dilma Rousseff. Entretanto, a literatura ainda não refletiu extensamente sobre continuidade e rupturas Dilma-Lula no que se refere às relações entre Brasil e Palestina. Deste modo, essa pesquisa examinou se a política externa de Dilma Rousseff representou ruptura ou continuidade na política externa brasileira para a Palestina em comparação com o Governo Lula. Para atingir tal objetivo foram agregados dados sobre: as relações diplomáticas e econômicas; análise dos discursos gerais de política externa; número de visitas realizadas à Palestina pelos presidentes e chanceleres, assim como as visitas recebidas por autoridades palestinas; e iniciativas de Cooperação técnica e humanitária para os Territórios Palestinos ocupados. Utilizou-se Análise de Política Externa para fundamentar a pesquisa, com o objetivo de compreender a relação entre fatores domésticos e internacionais e a trajetória da atuação brasileira relativa à Palestina. Observou-se que a relação Brasil-Palestina está ligada a traços históricos e culturais. Além disso, o desejo brasileiro em aumentar sua participação nas relações internacionais contribui com aproximação bilateral. A monografia está situada no campo da política externa, baseado através da abordagem exploratória e descritiva. Os métodos de procedimento foram o monográfico e a técnica de pesquisa foi bibliográfica. A presente pesquisa pretende contribuir para o estudo da relação Brasil-Palestina situado no contexto das Relações Internacionais.

Palavras Chave - Política externa brasileira; Lula da Silva; Dilma Rousseff; Palestina.

ABSTRACT

RIBEIRO, Wilson G. **Brazil's Foreign Policy in Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2014) towards Palestine: Rupture or Continuity? 2016.** Monografia – Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

Brazil's foreign policy of the governments Lula da Silva and Dilma Rousseff were marked by moments of change and continuity. On the one hand, some works have pointed to continuity, starting with multilateral participation in international relations. In relation to other researches, they signaled the foreign policy weakening during the Brazil's Dilma Rousseff government. However, the literature has not yet extensively reflected on Dilma-Lula's continuity and ruptures in what it refers to relations between Brazil and Palestine. Thus, this research examined whether Dilma Rousseff's foreign policy represented rupture or continuity in Brazilian foreign policy towards Palestine compared to the Lula government. To achieve such goal, they were aggregated data on: the diplomatic and economic relations; analysis of general speech foreign policy; number of visits to Palestine by presidents and foreign ministers, as well as visits received by Palestinian authorities; and technical and humanitarian cooperation initiatives for the Occupied Palestinian Territories. We also used the Foreign Policy Analysis to support the research, with the objective of understanding the relationship between domestic and international factors and the trajectory of the Brazilian performance in relation towards Palestine. As a result, it was observed that, the Brazil-Palestine relationship is linked to historical and cultural traits. In addition, The Brazilian desire to increase their participation in international relations contributes with a bilateral approach. The monograph is situated in the field of foreign policy, based on the exploratory and descriptive approach. The methods of procedure were monographic and the research technique was bibliographical. The present research intends to contribute to the studies of the Brazil-Palestine relationship, located in the context of International Relationships.

Keyword - Brazilian Foreign Policy; Lula da Silva; Dilma Rousseff; Palestine.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1: A divisão da Palestina.....	28
Mapa 2: Mapa político da Palestina após a Primeira Guerra Árabe-Israelense	29
Mapa 3: Ocupação israelense na Guerra de Suez (1956).....	31
Mapa 4: Ocupação israelenses após a Guerra dos Seis dias (1967).....	33
Mapa 5: A perda de território Palestino.....	39

LISTAS DE GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1: Modalidade de cooperação no Governo Lula	61
Tabela 2: Países Sul-americanos que reconheceram à Palestina.....	69
Tabela 3: As menções a Palestina nos discursos brasileiros na AGNU	74
Tabela 4: Projetos de Cooperação Técnica do Brasil com a Palestina lançados durante o Governo Lula	82
Gráfico 1: Evolução financeira dos projetos da ABC	64
Gráfico 2: Projetos e Atividades Isoladas por Ano	64
Gráfico 3: Exportações do Brasil para a Palestina (2011-2014)	70
Gráfico 4: Importações da Palestina pelo Brasil (2011-2014).....	71
Gráfico 5: Número de visitas realizadas por chanceleres e presidentes brasileiros à Palestina durante os governos Lula e Dilma.....	78
Gráfico 6: Visitas de autoridades palestinas ao Brasil durante os Governos Lula e Dilma ...	80

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABCP	Associação Brasileira de Ciência Política
ABRI	Associação Brasileira de Relações Internacionais
ACNUR	Agência das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ANP	Autoridade Nacional Palestina
APE	Análise de Política Externa
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OLP	Organização para Libertação da Palestina
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
ONU	Organizações das Nações Unidas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
UE	União Europeia
UNEF	Força de Emergência das Nações Unidas
UNRWA	Agência das Nações Unidas de Assistência aos refugiados da Palestina
UNASUL	União das Nações Sul-americanas.
URSS	União da República Socialista Soviética

SÚMARIO

INTRODUÇÃO	12
1. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA	15
1.1 Análise de Política Externa: surgimento e evolução da disciplina, definições e características.....	15
1.2 Política Externa e Política Doméstica.....	19
1.3 Mudança de Política Externa	22
1.4 Considerações Finais	23
2. O PROCESSO DE DIVISÃO DOS TERRITÓRIOS PALESTINOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A PAZ.....	25
2.1 O processo de divisão dos Territórios Palestinos em 1947	25
2.2 As Guerras dos Seis Dias (1967) e do Yom Kippur (1973)	32
2.3 As Intifadas Palestinas e seus desdobramentos	35
2.4 Considerações Finais	41
3. AS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS DO BRASIL COM OS TERRITÓRIOS PALESTINOS: DE EURICO DUTRA A FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	43
3.1 A participação brasileira na divisão da Palestina e nos primeiros conflitos entre árabes e israelenses	43
3.2 A relações diplomáticas do Brasil com a Palestina durante o Regime Militar	46
3.3 A relação do Brasil com a Palestina no período após a redemocratização brasileira	50
3.4 Considerações Finais	54
4. AS RELAÇÕES BRASIL PALESTINA DURANTE OS GOVERNOS LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003- 2010) E DILMA ROUSSEFF (2011- 2014).....	57
4.1 As características Gerais da Política Externa do Governo Lula da Silva (2003-2010) ...	58
4.2 As características Gerais da Política Externa do Governo Dilma Rousseff (2011-2014)	62
4.3 Relações Diplomáticas e Econômicas do Brasil com a Palestina.....	66
4.4 Análise de discursos gerais de Política Externa Brasileira	71
4.4.1 Discursos de posse.....	72
4.4.2 Discursos na AGNU	74
4.5 Números de visitas realizadas à Palestina pelos presidentes e chanceleres brasileiros, e visitas recebidas de autoridades Palestinas.....	77
4.6 Iniciativas de cooperação técnica e humanitária	80
4.7 Considerações Finais	84

5. CONCLUSÃO.....	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92

INTRODUÇÃO

A ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2003, propôs instituir uma nova era na política externa brasileira. Ao longo de seus oito anos de governo, Lula desenvolveu nova forma de atuação internacional, forma essa que ficou conhecida pela atuação mais “ativa e ativa” nas relações internacionais. O ministro das Relações Exteriores de Lula, Celso Amorim, em seu discurso de posse relacionou esses atributos a

[...] uma política externa brasileira voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional (AMORIM, 2003).

A diplomacia brasileira buscou, naquele período: aprofundamento da Cooperação Sul–Sul, diversificação de parceiros bilaterais, ampliação da atuação brasileira em ações de ajuda humanitária – atuando, como por exemplo, líder em campanhas contra fome e a pobreza em países como Haiti e Palestina –, intensificação das relações comerciais com os países emergentes, principalmente países do Oriente Médio, Ásia e América Latina, diminuição do unilateralismo norte-americano, e participação no Fórum dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), no Grupo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e no G20 (SILVA, 2015).

Para Silva (2015), a política externa de Dilma Rousseff (2011-2014) buscou seguir a mesma linha construída no Governo Lula, por exemplo, mantendo bom relacionamento político com os vizinhos na América Latina e com os BRICS e mantendo participações intensas em fóruns multilaterais e ênfase em negociações internacionais (SILVA, 2015).

Todavia, não há consenso entre os analistas sobre se houve uma continuidade ou uma ruptura na política externa entre os dois governos em questão. Alguns estudos avaliaram que houve continuidade na política externa brasileira para a América do Sul (OLIVEIRA, 2015; SILVEIRA, 2015). Para outros, ocorreu uma grande mudança, com enfraquecimento das estratégias, ausência de política de comércio exterior e inexistência de ideias novas capazes de motivar os agentes (CERVO; LESSA, 2014). Já Cornet (2014) considerou que a política externa brasileira no período entre 2003 a 2014 foi marcada por uma contenção na

continuidade. Para ele no Governo Rousseff houve um ajuste na política externa, uma mudança de ênfase sem que modificassem seus objetivos iniciais, com elementos de continuidade (atuação multilateral) e de rupturas (número de viagens internacionais e mudança de burocratas).

Contudo, a literatura ainda não refletiu extensamente sobre continuidade e rupturas Dilma-Lula no que se refere às relações entre Brasil e Palestina. Estas foram formalizadas na década de 1970, quando o Brasil autorizou a Organização para Libertação da Palestina (OLP)¹ a designar um representante em Brasília. A partir desse momento a relação bilateral entre Brasil e Palestina se intensificou e teve uma representação importante na política externa do Governo Lula, sobretudo, com o apoio ao direito de autodeterminação do povo da Palestina e a seu reconhecimento como Estado nas fronteiras de 1967.

O objetivo desta pesquisa é investigar se a política externa brasileira para a Palestina no primeiro mandato de Dilma Rousseff rompeu com o que foi construído durante a administração Lula da Silva. Por política externa entende-se um conjunto de ações e decisões elaborada por atores, em geral, efetuada através da ação do Estado que busca proteger seus próprios interesses nacionais (PINHEIRO, 2004).

Os objetivos específicos são: estudar os fatores que influenciam a mudança na política externa; descrever as transformações políticas a partir do estabelecimento do Estado de Israel na região onde se encontra a Palestina; apresentar o histórico das relações diplomáticas brasileiras para a Palestina a partir da divisão dos territórios palestinos; e, por fim, identificar e comparar as ações do Brasil para a Palestina nos Governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014).

O método de abordagem foi exploratório, uma vez que a pesquisa conduziu-se de critérios, métodos, análise e técnicas para a configuração da pesquisa. O procedimento utilizado no estudo será de pesquisa bibliográfica, com pesquisa em livros, artigos científicos, órgãos oficiais do governo, periódicos, portais e de dados, enquadrando-se, em parte, no que Martins (2002, p.35) aponta como

¹ A OLP surgiu a partir da liderança de Yasser Arafat em 1959 no Kuwait. Somente em meados da década de 1960 é que o projeto se concretizou, após conferências ministradas pelo Egito. A partir desse momento, a OLP passou a ser a representante máxima dos direitos palestinos, integrando todos os grupos, partidos, organizações e associações palestinas. O primeiro presidente da OLP foi Ahmed Chukeiry, no período de 1964 a 1967. A OLP passou então a ser presidida por Yasser Arafat, de 1969 até 2004, quando faleceu. Desde então quem ocupa a presidência da OLP é Mahmoud Abbas.

“um estudo para conhecer as contribuições científicas sobre determinado assunto. Tem como objetivo recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre determinado assunto”. Além das fontes secundárias, as fontes primárias também serão utilizadas, uma vez que, a estrutura deste estudo estará configurada a partir do levantamento de dados quantitativos e qualitativos com o objetivo de averiguar se houve continuidade ou mudança na política externa de Dilma para a Palestina em relação à política externa de Lula.

Para tal serão agregados dados sobre: as relações diplomáticas e econômicas entre o Brasil e os territórios palestinos; análise dos discursos gerais de política externa - discursos presidenciais na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e discursos de posse dos presidentes e chanceleres, destacando menções à Palestina; número de visitas realizadas à Palestina pelos presidentes e chanceleres e as visitas recebidas por autoridades palestinas; e iniciativas de Cooperação técnica e humanitária para os territórios palestinos.

A pesquisa foi dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo, o objetivo é apresentar elementos da Análise de Política Externa, focando nos atores e processos que influenciam a formação de política externa, assim como sua mudança. O segundo capítulo tem o objetivo de compreender os principais eventos que caracterizam as transformações políticas na região do Oriente Médio após a divisão da Palestina. Serão apresentadas as principais guerras que envolveram os árabes e os israelenses, como a guerras árabe- israelense (1948), de Suez (1956), dos Seis Dias (1967) e do Yom Kippur (1973), e a Primeira e a Segunda Intifada Palestina. O terceiro capítulo tem como objetivo relatar a política externa brasileira para a Palestina após a divisão dos territórios palestinos. Nesse capítulo será levantado o histórico do relacionamento diplomático brasileiro que foi desenvolvido para a Palestina, iniciando no governo de Eurico Dutra até o Governo de Fernando Henrique Cardoso, destacando as principais ações.

Por fim, o quarto capítulo se dedica ao estudo da política externa brasileira para os territórios palestinos nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Após uma breve descrição da literatura sobre a política externa de cada governo, apresentam-se os dados levantados para averiguar se o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff foi marcado pela continuidade ou ruptura com relação ao Lula no que se refere à política externa brasileira para a Palestina.

1. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA

O relacionamento político brasileiro com outros países é tema de política externa e pode ter impactos no dia-a-dia de dos cidadãos no Brasil. A política externa, que engloba ações que envolvem os Estados, é objeto de estudo recorrente, sintetizando suas ambições em conjunturas políticas ou econômicas.

A política externa brasileira para Palestina é o resultado de episódios que ocorreram em nível internacional e doméstico. Podem-se mencionar, em âmbito internacional, as situações de conflito envolvendo os árabes e os israelenses durante todo o período após declaração de independência do Estado Israelense. No âmbito doméstico, a motivação brasileira em conseguir destaque nas organizações internacionais pode ser um dos fatores para o Brasil ter desenvolvido uma política externa para Palestina.

Antes de conhecer os fatores apresentados acima é importante estudar a Análise de Política Externa (APE), que é um campo de estudo das Relações Internacionais. Deste modo, este capítulo tem como objetivo central, primeiro, conhecer a ferramenta de APE e, segundo, estudar os fatores que podem levar a mudanças na agenda da política externa.

A primeira seção apresenta a definição, a origem e a trajetória da APE. Logo em seguida, a segunda parte aborda a discussão da relação da política doméstica com a política externa, tema este que é bastante explorado em APE. Por fim, apresenta-se o estudo de mudança de política externa, objeto de estudo que também se insere no campo de pesquisa em APE.

1.1 Análise de Política Externa: surgimento e evolução da disciplina, definições e características

Segundo Salomón e Pinheiro (2013), a APE é atualmente um campo consolidado dentro da disciplina das Relações Internacionais. De acordo com Valerie M. Hudson (2005), a APE busca dar ênfase a ator específico, com base no argumento de que tudo a política externa é decorrência dos tomadores de decisão, que atuam unilateralmente ou em coletividade.

As Relações Internacionais, como campo de estudo, têm sua base fundamentada em várias disciplinas, sobretudo na História, no Direito e na Economia. De certo modo, a base das Relações Internacionais é a mesma de todas as disciplinas de Ciências Sociais, que buscam compreender como os seres humanos percebem e reagem ao mundo a sua volta (HUDSON, 2005).

Hudson (2005, p.2, tradução nossa), define a APE com o estudo dos “fatores que influenciam as tomadas de decisão da política externa e os tomadores de decisão da política externa”². Já Salomón e Pinheiro (2013, p.40) a definem como “o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas”.

A APE parte do pressuposto de que os Estados não são os únicos atores das relações internacionais. Essa interpretação difere-se bastante das visões tradicionais das Teorias de Relações Internacionais, sobretudo do Realismo,³ que situa o Estado como ator das relações internacionais servindo ao interesse nacional e buscando ampliar seu poder. O Realismo desconsidera variáveis da política doméstica e sua interação com o ambiente internacional, personificando a visão do Estado como uma figura centralizadora e monolítica. Nesse contexto, o Estado, como principal ator das relações internacionais, é visto como uma caixa preta⁴ ou como uma bola de bilhar⁵ (FIGUEIRA, 2009).

A APE questiona a visão monolítica do Estado como ator unitário e considera outros atores que são capazes de gerar mudança. De acordo com Salomón e Pinheiro (2013, p.41):

Isso não supõe, necessariamente, que a APE seja uma disciplina “estadocêntrica” no sentido de desconsiderar o papel de atores não estatais e de dinâmicas não protagonizadas pelo Estado na política internacional. Colocar o foco nos processos políticos estatais, como

² *The explanans of FPA are those factors that influence foreign policy decision makers and foreign policy decision makers.*

³ O paradigma realista permaneceu por muitos anos como a principal concepção explicativa das relações internacionais.

⁴ Para Nogueira e Messari (2005) os realistas enxergam os Estados como unidades dentro do sistema internacional, como uma caixa preta, um ator unitário e racional, que somente age de forma homogênea seguindo o interesse nacional.

⁵ Segundo Morgenthau (2003) esta visão identifica os Estados como os únicos atores do sistema internacional com capacidade de decisão; ou, pelo menos, como os únicos com capacidade de influir nos processos de tomada de decisão. Expressa no conceito clássico das relações internacionais, remetendo sua argumentação teórica à metáfora das bolas de bilhar.

faz a APE, não significa considerar que só estes são relevantes para compreender a realidade internacional. Aliás, a APE é bastante atenta à interação das unidades de decisão governamentais com uma pletera de variados atores dentro e fora das fronteiras do Estado que influenciam a formação e implementação dessa política pública.

Salomón e Pinheiro (2013, p.47) também afirmam que o Realismo “não deixa de ser uma teoria de política externa porque não busca explicar questões de política internacional (como condições para a cooperação internacional ou causas de guerra)”, mas, possui a preocupação com relação à posição relativa que ocupam os Estados, principalmente em relação à distribuição de poder.

A origem da disciplina de APE remete às décadas de 1950 e 1960, com os estudos de Richard Snyder, H. W. Bruck e B. Sapin e seu artigo *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954). Esse estudo inicial não só iluminou as pesquisas de APE, como contribuiu para o surgimento de novas pesquisas, como é o caso de Harol e Magaret Sprout, com o artigo *Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics* (1956); e os estudos de James N. Rosenau, um dos principais teóricos da área, com o capítulo *Pre-theories and Theories of foreign Policy* (1966), permitindo a generalizações sobre política externa dos Estados e seu estudo comparativo (HUDSON; VORE, 1995 *apud* RIEDIGER, 2014).

De acordo com Salomón e Pinheiro (2013, p.43-44), “[..] o projeto de desenvolver uma Política Externa Comparada sob a liderança intelectual de Rosenau (1966,1974,1980) foi o motor da subdisciplina por quase 20 anos” e possuía forte influência behaviorista⁶. O projeto almejava alcançar uma teoria geral da política externa que possibilitasse a explicação de qualquer política e ainda prevê-las. Isso seria realizado através “de dados extraídos de múltiplas fontes, as correlações entre as características das nações e os tipos de comportamento de umas com relação às outras” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.44).

Não obstante, o projeto de criação de uma teoria geral de política externa comparada não conseguiu seguir em frente, uma vez que as pesquisa resultaram apenas um amontoado de possíveis variáveis e resultados inconclusivos. O empreendimento foi duramente criticado pela excessiva quantificação de uma

⁶ A escola behaviorista busca trazer para análise das Relações Internacionais autores com instrumentais teóricos, estáticos e as funções da matemática e da economia para explicar a dinâmica das relações internacionais (FIGUEIRA, 2009).

realidade subjetiva que envolve elementos que são bastante difíceis de serem aferidos, como cultura, emoção e percepção dos agentes. Assim, projetos ambiciosos foram descartados, e os esforços passaram a concentra-se na formulação de teorias de médio alcance (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

A proposta da nova geração de estudiosos da APE fundamentou-se em criar instrumentos de análise a fim de abordar a multifatorialidade, a interdisciplinaridade, a compreensão dos elementos centrais e as correlações entre determinantes internos e externos, a utilização de metodologias quantitativas e qualitativas, além da tipificação dos grupos em diferentes níveis de análises (FIGUEIRA, 2009). A segunda geração de autores de APE possui influência das teorias pós-positivistas⁷, isto é:

Partem da premissa de que a mente de um formulador e decisor não é uma tabula rasa, pois carrega ideologia, cultura, emoções entre outros aspectos cognitivos e sociais que influenciará na forma de reconhecer o problema, nas decisões que irá tomar, bem como na própria representação da situação (FIGUEIRA, 2009, p.31).

No Brasil, conforme relatam Salomón e Pinheiro (2013), a incorporação da APE iniciou-se apenas na década de 1970. O processo de institucionalização das Ciências Sociais e a expansão e o fortalecimento do ensino superior no país permitiram a disseminação da disciplina no meio acadêmico, possibilitando a eclosão de estudos nesse gênero. O processo de consolidação de APE encontra-se em formação, e o desenvolvimento da disciplina acontece, principalmente, a partir dos cursos de graduação e pós-graduação de Relações Internacionais, que vêm crescendo ano após ano. Anteriormente, a política externa no Brasil era vista de maneira singular e dissociada do âmbito doméstico (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

O processo de evolução da APE no Brasil vinculou-se a dinâmicas nacionais e internacionais. No âmbito doméstico contribuíram para o processo de liberalização do regime político na década de 1980 e a formação de estudantes brasileiros em universidades estrangeiras, onde o ensino da disciplina era consolidado. Em relação ao contexto internacional, destaca-se o processo de globalização e o fracasso das teorias tradicionais dominantes em prever o colapso da União da República Socialista Soviética (URSS). Ambos os fatores colaboraram

⁷ As teorias pós-positivistas partem do pressuposto de que a análise dos seres humanos deve partir de sua natureza sociológica e não econômica, sendo que nesse caso parte-se do pressuposto racionalista e utilitarista (FIGUEIRA, 2009).

para difundir o interesse pelo uso da ferramenta de APE e sua evolução, de forma geral e também no caso brasileiro (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

A APE é caracterizada por Hudson (2005) a partir da identificação de alguns elementos: caráter multinível (estuda as situações em mais de um nível de análise) e multifatorial (estuda todos os níveis, desde o regional, nacional e o internacional, como essenciais para a tomada de decisão); multidisciplinaridade (contribuição de diversas disciplinas que ampliam o conhecimento sobre a tomada de decisão, como Psicologia, Sociologia, Antropologia e Economia); caráter integrativo (agrega informações sobre os diferentes níveis de análise a partir de diversas disciplinas do conhecimento humano); teoria do agente orientador (considera que os Estados não são agentes de mudança, pois são abstrações humanas e considera que os seres humanos são os verdadeiros agentes); e ator específico (o tomador de decisão obtém informações específicas e precisas para a tomada de decisão).

A partir das características da APE, discute-se a vinculação da política externa como política doméstica. Assim como Hudson (2005), Salomón e Pinheiro (2013) identificam que a APE busca a concatenação entre os ambientes externo e interno como fatores que influenciam a formulação da agenda política externa. A discussão sobre esse tema será aprofundada na próxima seção.

1.2 Política Externa e Política Doméstica

Pinheiro (2004) defende que a política externa é um conjunto de ações e decisões de um determinado ator específico, sendo que esse ator específico remete não somente aos Estados, mas também a organizações internacionais, corporações multinacionais, transnacionais e elementos de natureza doméstica. Ou seja, a definição de política externa concatena com os preceitos da APE, que busca agregar uma multiplicidade de atores, processos e dinâmicas dispostos em dois níveis de análise, o internacional e o doméstico.

Salomón e Pinheiro (2013, p. 41) abordam a política externa como política pública:

A política externa é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. Por sua concisão de política pública, cabe distinguir a política externa da mera “ação externa”, um conceito mais amplo que inclui todo tipo de

contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras. Por sua vez, entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, na qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos.

Putnam (2010) discute, no artigo “A diplomacia e a política doméstica: a lógica de dois níveis” o entrelaçamento entre os dois níveis, o doméstico e o internacional. O autor não assume a vinculação da política doméstica com a política externa, mas propõe a discussão de quando e como um influencia o outro. Seu modelo engloba dois níveis:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (Putnam, R. 2010, p.151).

Para justificar a imbricação do cenário internacional com o doméstico Putnam (2010) cria uma metáfora de um tabuleiro. Ele é dividido em duas partes: de um lado, o nível nacional, representado pelo presidente, que sofre a pressão de grupos domésticos, como partidos, parlamentares, porta-vozes, assessores, mídia e grupos de interesse; de outro lado, o nível internacional, geralmente representado por diplomatas e assessores. Este tabuleiro é o da negociação externa, isto é, barganha, ao passo que o primeiro remete ao processo de ratificação interna de um acordo que estabelecido no Nível I. Dessa forma, o autor evidencia o quanto os tomadores de decisões lutam para conciliar simultaneamente os imperativos domésticos e internacionais.

Para Milani (2011), o entrelaçamento entre a política externa e a política doméstica pode ser considerado um fenômeno contemporâneo nas relações internacionais; anteriormente a política externa era restrita somente há alguns atores capazes de operá-la. Deste modo, atores domésticos como os burocratas dos setores da saúde, agrário e educação, deputados e senadores, prefeitos e governadores, operadores econômicos, líderes de ONGs, mídia e as universidades,

em um período recente, passaram a ter relevância para a política externa. Além disso, cada vez mais os cidadãos se interessam pela política externa, principalmente quando uma decisão externa produz impacto sobre a sua vida.

Milani (2011) classifica os atores domésticos que contribuem para a configuração na política externa em dois níveis. No primeiro nível estão os atores governamentais de maior relevância: os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Federal; agências de relevância nacional, regional e local; entidades subnacionais (Estados e Municípios). Com relação ao segundo nível, destacam-se atores não governamentais: os partidos políticos; as organizações não governamentais, empresários, grupos religiosos e sindicais; meios de comunicação, think tanks, grupos de pesquisa, opinião pública e grupos étnicos. Observa-se que os atores da segunda instância podem agir muitas vezes de maneira independente da ação do Estado (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

É importante destacar, ainda, alguns aspectos no processo de interação da política externa com a política doméstica no Brasil. Milani (2011) pontua que a redemocratização do Estado brasileiro, nos anos 80, corroborou com o processo de desconcentração da política externa brasileira, centralizada tradicionalmente em poucas instâncias políticas, e permitiu que grupos domésticos se tornassem mais presentes na política externa, como atesta, por exemplo, sua participação em delegações mistas, sobretudo em foros consultivos preparatórios para reuniões internacionais. Além disso, nota-se o aumento do interesse dos meios de comunicação pela atuação internacional do Brasil, principalmente, em temas considerados sensíveis. Adiciona-se também o acesso dos brasileiros ao projeto da política externa dos candidatos à disputa presidencial nas décadas de 1990 e nos anos 2000 e o aumento substantivo de estudos acadêmicos na área de política externa, que complementam o quadro de crescente vinculação da política externa com a doméstica (MILANI, 2011).

A partir dos anos 2000, com aumento de trabalhos acadêmicos na área de política externa no Brasil, surgiram pesquisas voltadas para avaliar continuidades e mudanças entre governos. Este será o tema da próxima seção.

1.3 Mudança de Política Externa

O primeiro trabalho relevante a se destacar no que diz respeito à temática de mudança de política externa é a pesquisa publicada por Rosenau (1981 apud Riediger, 2014), no artigo “*The Study of Political Adaptation*”. Essa obra desenvolve três tipos de mudança que ocorrem na política interna e que refletem diretamente na política externa e seriam responsáveis por impor novas demandas e necessidades. O primeiro tipo de mudanças está relacionado aos líderes, que remete a toda alteração nos agentes que representam o Estado, ou seja, pessoas que ocupam papéis de liderança governamental e não governamental na sociedade. Porém, nesse caso, mantêm-se os objetivos iniciais e as respectivas funções. O que pode mudar são questões referentes à personalidade do novo governante. O segundo tipo de mudança é a política, que ocorreria dentro de instituições políticas e governamentais. Uma mudança de partido político na representação do governo, como por exemplo, pode gerar toda uma reorientação nas instituições e em seus objetivos. Por fim, apresenta-se a mudança socioeconômica, a qual remete modificações na capacidade das instituições de serem fortes, em políticas de governo, na capacidade de atuação do Estado e etc.

Outro estudo reconhecido dentro do arcabouço no estudo de mudança em política externa corresponde porção artigo de Charles Hermann (1990) intitulado “*Changing course: when Governments Choose to Redirect Foreign Policy*”. O autor segue a mesma linha de pensamento proposto por Rosenau, de delimitar elementos de continuidade e mudança em uma política externa, instituindo, posteriormente, comparação entre governos. O trabalho de Hermann (1990) elenca quatro elementos que podem reorientar a política externa.

O primeiro refere-se ao papel dos “Líderes”, incorporando o perfil dos responsáveis em governar o país, por exemplo, o presidente e os seus ministros. O segundo é a “burocracia”, que remete ao grupo político ou agente político que dentro do governo torna-se um defensor do redirecionamento das políticas. Esse grupo pode ser localizado em uma agência ou organização, normalmente com grande conhecimento da atuação do governo e com certa influência. O terceiro seria a “reestruturação doméstica”, referindo-se ao conjunto de atores domésticos que são capazes de desencadear mudanças na política externa em função de suas demandas. O quarto seriam os “choques externos”, eventos que ocorrem além das fronteiras dos Estados que podem modificar completamente o curso da política

externa e são impossíveis de serem ignorados pelos os agentes internos (HERMANN, 1990).

As vicissitudes detectadas pelos líderes e seus representantes a respeito da modificação do cenário, isto é, os eventos ocasionados em razão dos choques externos, são considerados a maneira mais rápida de provocar uma mudança significativa e imediata na política externa de um Estado. A partir da explanação sobre os fatores que acarretam a mudança de política externa, nota-se a consequência desencadeada, a partir da mudança de curso da política externa. As consequências dos fatores que geram mudanças de política externa acontecem em quatro diferentes níveis: mudança de ajuste, mudança de programa, mudança de objetivo e por fim, mudança de orientação internacional (HERMANN, 1990).

A “mudança de ajuste” seria mudança de intensidade pela qual se busca um objetivo, sem que acarrete uma ruptura total nos objetivos traçados e nos meios propostos. Na “mudança de programa” o objetivo inicial é mantido, mas muda-se o meio pela qual esse objetivo inicial será cumprido. A mudança de objetivo é a mudança do objetivo inicial proposto na política externa, e abandono da meta a ser cumprida. Por fim, o último nível é a “mudança de orientação internacional”, ou seja, reorientação de curso da política externa.

1.4 Considerações Finais

O objetivo desse capítulo foi conhecer os principais conceitos e elementos da Análise de Política Externa (APE). Observou-se que APE compõe campo de estudo das Relações Internacionais e se que concentra, entre outros, no estudo da política externa comparada. Outro ponto de discussão envolveu a relação entre a política doméstica e a política externa. Notou-se que ambas as políticas possuem grande influência, uma em relação à outra, de modo que o estudo dos atores domésticos é fundamental para compreender a política externa de um Estado.

Em função do desenvolvimento da APE, o estudo ampliou-se para política externa comparada. O principal objetivo é realizar a comparação entre governos e esclarecer o grau de mudança. Para tal foram utilizados elementos de análise que foram desenvolvidos pelos autores que exploraram o tema. Conclui-se que são vários modelos que existem para estudar mudança de política externa. Cada autor, porém, realiza sua própria interpretação de acordo com os parâmetros estabelecidos. Há aqueles que consideram profundas mudanças, como crises

econômicas, para estabelecerem rupturas, enquanto outros consideram mudanças gradativas, por exemplo, mudança de burocratas como um elemento de ruptura. A contribuição do estudo da APE nesta pesquisa será estudar as transições de governo e como elas impactaram a política externa brasileira.

Para compreender se houve ruptura ou continuidade na política externa dos Governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff no que se refere às relações com a Palestina é necessário, primeiramente, compreender o processo de transformação política transcorrido na história recente deste território. Assim, o capítulo a seguir descreve os principais eventos que reestruturaram os territórios palestinos ao longo do tempo, contribuindo para contextualizar a evolução da posição brasileira em relação à Palestina, que será tema do capítulo seguinte.

2. O PROCESSO DE DIVISÃO DOS TERRITÓRIOS PALESTINOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A PAZ

O primeiro capítulo desta monografia abordou as principais elaborações da disciplina de Análise de Política Externa, dando ênfase aos fatores que influenciam a mudança da política externa. O objetivo deste capítulo é descrever os principais eventos decorrentes nos territórios divididos da Palestina a partir do estabelecimento do Estado israelense. O estudo das relações entre os israelenses e os árabes é essencial para compreender a trajetória da posição brasileira com relação ao Estado da Palestina, que será abordada no próximo capítulo.

Os países árabes, após o fim da Segunda Guerra Mundial, enfrentaram várias divergências políticas com o então recém-criado Estado de Israel, que foi legitimado pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) na época. Assim, eclodiram inúmeros confrontos entre os árabes e israelenses que disputavam o direito de soberania sobre a região onde se localiza a Palestina. Ao longo do tempo, os conflitos que eclodiram na região reestruturam a relação geográfica, política, social e econômica no Oriente Médio, assim como as relações entre os árabes e israelenses.

O presente capítulo será dividido em três seções. A primeira discutirá a divisão dos territórios palestinos e os eventos desencadeados após essa decisão da ONU. Desenvolveram-se, logo na sequência, a primeira guerra entre árabes e israelenses, a Guerra Árabe-Israelense (1948) e, logo depois, a Guerra de Suez (1956), que transformaram as linhas geográficas na região. A segunda seção trata os acontecimentos da Guerra dos Seis Dias (1967) e do Yom Kippur (1973), abordando algumas consequências políticas e econômicas desses eventos. Por fim, abordam-se os conflitos envolvendo os israelenses e os árabes no âmbito da Primeira e da Segunda Intifada Palestina.

2.1 O processo de divisão dos Territórios Palestinos em 1947

O projeto de partilha da Palestina iniciou-se no século XX, com o movimento sionista difundido por Theodor Herzl⁸, que pregava a ideia de construção

⁸ Theodor Herzl foi um advogado, escritor e jornalista judeu austríaco responsável pela fundação do movimento sionista político. Herzl foi também um dos principais líderes do movimento sionista iniciado no final do século XIX que tinha o objetivo do estabelecimento de um lar nacional para os judeus.

de um lar nacional para todos os judeus espalhados pelo o mundo. A Palestina era o local desejado pelos judeus para a criação de um Estado nacional e soberano, pois era de onde haviam saído em 135 D.C. na grande diáspora judaica (SOARES, 1989).

No início do século XX, existiam, na Palestina, pequenas comunidades judaicas que viviam em meio à predominante população árabe. Os judeus que ali residiam compravam lotes de terras que pertenciam aos árabes palestinos, de modo que a população judaica crescia de maneira lenta e progressiva.

Na época, a Palestina estava submetida à administração do Império Turco Otomano,⁹ que se estendeu até o final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Nesse período, os britânicos disputavam a região com os turcos otomanos e apoiavam o projeto sionista¹⁰. Em contrapartida, os judeus apoiaram os ingleses no conflito contra os turcos. Após o fim da Primeira Guerra Mundial, com a derrota do Império Otomano, a Grã-Bretanha, um dos países vencedores do conflito, passou a governar administrativamente a Palestina¹¹. Assim, o número de imigrantes judeus que se deslocavam para a região aumentou consideravelmente (AMIGOT, 1999).

Em 1918, a população residente na Palestina era de aproximadamente 700 mil pessoas, das quais 644 mil eram árabes – 574 mil muçulmanos e 70 mil cristãos árabes - e somente 56 mil, judeus. Estes correspondiam, portanto, a 8% da população e ocupavam apenas 2% do território (AMIGOT, 1999). Durante a administração britânica, na década de 1940, a população judaica obteve um crescimento superior a 100%, superando a marca de 608 mil habitantes. A população árabe também cresceu, mas em um ritmo menor, e ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) os árabes residentes na Palestina somavam 1,293 milhão, representando 68% da população, contra 32% da população judaica (AMIGOT, 1999). Essa crescente imigração judaica acabou gerando conflitos com a população árabe local.

⁹ O Império Turco-Otomano englobava boa parte do Oriente Médio, Norte da África e do Leste Europeu.

¹⁰ O apoio britânico ao projeto sionista veio através da chamada “Declaração de Balfour” em 1917, quando A. J. Balfour, ministro dos negócios estrangeiros do Reino Unido, declarou apoio à causa sionista e favorável à criação de um lar nacional para o povo judaico (GONZAGA, 2008).

¹¹ Em julho de 1922, a Liga das Nações confiou à Grã-Bretanha o mandato sobre a Palestina, recomendando-lhe que facilitasse a criação de um lar nacional judaico em reconhecimento da ligação histórica do povo judeu com a Palestina (REALIDADES DE ISRAEL, 1993).

Em 1939 os ingleses publicaram o Livro Branco¹² com o objetivo principal de limitar a imigração judaica. O livro era pautado por três questões fundamentais: em primeiro lugar, o governo britânico romperia com o projeto judaico de criação de um lar nacional após a constatação dos problemas decorrentes do mesmo acontecer; em segundo lugar, a imigração judaica para a Palestina ficaria restrita a 75 mil pessoas ao longo de cinco anos com o objetivo de diminuir a entrada de judeus na região; e, por fim, os ingleses proibiram os judeus de comprarem novas terras na Palestina (GONZAGA, 2008).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, a Inglaterra decidiu entregar para a recém-criada Organização das Nações Unidas o caso de criação do Estado de Israel. Em 29 de novembro de 1947, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) votou a favor da Resolução 181, que propunha a partilha do território palestino entre um Estado judaico e um Estado árabe, conforme o mapa abaixo, sendo que a cidade de Jerusalém seria colocada sob zona internacional administrada pela ONU.

¹² Política britânica publicada em 17 de maio de 1939, o Livro Branco formalizou o mandato britânico na Palestina até que se tornasse livre e independente.

Mapa 1 – A divisão da Palestina



Fonte: ONU, 2000.

A Palestina foi dividida, então, da seguinte forma: o Estado judeu ficou com 56,47% do território, incluindo sua área fértil, enquanto o Estado Palestino ficou com 42,88% do território, e a zona internacional de Jerusalém com 0,65%. No ano seguinte, em 14 de maio de 1948, ocorreu a proclamação do Estado de Israel, que logo na sequência foi atacado por uma coalizão formada por Egito, Arábia Saudita, Jordânia, Iraque, Síria e Líbano, que não aceitaram a divisão do território palestino (AMIGOT, 1999).

A Primeira Guerra Árabe-Israelense teve início em 1948. O conflito iniciou a partir da rejeição árabe na partilha do território palestino e durou por de volta de 15 meses, fazendo milhares de vítimas pelos dois lados. O fim do conflito veio após a interferência da ONU em 1949, que através da Resolução 194 estabeleceu um

acordo entre israelenses e árabes, conforme o Mapa 2, redefinindo um novo poder político na região (REALIDADES DE ISRAEL, 1993).

Mapa 2 – Mapa político da Palestina após a Primeira Guerra Árabe-Israelense (1948)



Fonte: Israel Ministry of Foreign Affairs, 2013.

Com a mudança, a Faixa de Gaza ficou sob administração egípcia e a Cisjordânia,¹³ sob a administração da Jordânia. A Israel coube administrar a planície costeira, a Galileia e todo Neguev, enquanto a cidade de Jerusalém foi dividida entre Jordânia, que ficou controlando a parte oriental, e Israel, o setor ocidental. Após o término da Primeira Guerra Árabe-Israelense, milhões de palestinos passaram a ser refugiados em territórios árabes situados na região.

Líbano, Jordânia, Egito, Iraque, Arábia Saudita e Síria, dentre outros, receberam palestinos que passaram a viver, principalmente, em acampamentos e em campos de refugiados à espera de uma solução pacífica para o retorno à terra onde haviam nascido. Os números apontam que mais de um milhão de palestinos se

¹³ O território da Cisjordânia é também conhecido como Samaria ao Norte e Judéia ao Sul, assim colocado no Mapa 2.

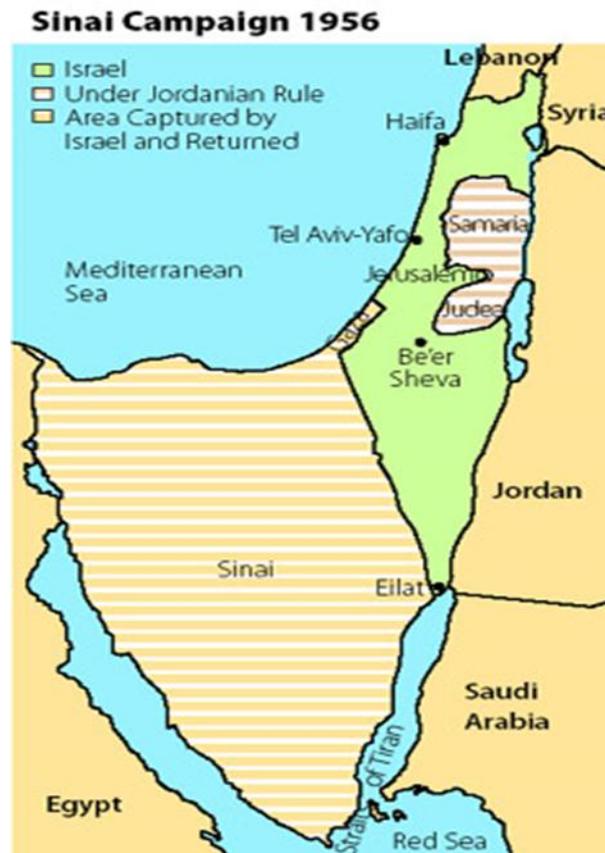
tornaram refugiados dentro e fora da Palestina ocupada e dividida (AMIGOT, 1999). O problema com os refugiados acabou tornando proporções ainda maiores e, em dezembro de 1949, foi instituída na ONU a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA, na sigla em inglês), a qual tem o propósito assistir o grupo com serviços médicos, escolas, distribuição de alimentos e ajuda humanitária, dentre outros serviços (UNRWA, 2015).

Após um período relativamente pacífico, eclodiu a Segunda Guerra Árabe-Israelense ou Guerra de Suez, que teve início em 1956 após mudança de regime no Egito. Como foi visto no primeiro capítulo. Hermann (1990) assinala que a troca de governantes pode acarretar um redirecionamento da política externa, e tal fato ocorreu no Egito conforme será visto a seguir.

Gama Abdel Nasser havia assumido a Presidência do Egito em 1952, e uma de suas propostas de governo era construir uma barragem no Rio Nilo, a Represa de Assuã, para tentar mitigar o problema de água no país. Nasser tentou buscar recurso para o projeto com os Estados Unidos e a Inglaterra, que recusaram a demanda. Assim, o presidente egípcio decidiu nacionalizar o Canal de Suez, medida esta que atingiu os países europeus, pois por ali passava grande parte do petróleo consumido na Europa. Além da questão do Canal de Suez, os franceses e os ingleses não gostavam da postura de Nasser de instigar os demais países árabes a se tornarem independentes. Devido a isso, as duas potências europeias começaram a fornecer ajuda militar para Israel atacar o Egito, dando assim início ao confronto que durou até o final do ano de 1956 (SOARES, 1989).

No confronto rivalizaram, de um lado, o Egito, Síria e Jordânia, que tiveram apoio financeiro da URSS, e, do outro lado, as forças israelenses, que tiveram apoio da Inglaterra e da França. O desfecho da Guerra de Suez veio por intermédio da ONU. Logo abaixo está o mapa após a ocupação israelense na Guerra de Suez.

Mapa 3 – Ocupação israelense na Guerra de Suez (1956)



Fonte: Israel Ministry of Foreign Affairs, 2013.

Em 30 de outubro de 1956, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) se reuniu em caráter emergencial para por um fim ao conflito, mas a Inglaterra e a França usaram o poder de veto, impedindo qualquer acordo. Contudo, no dia 07 de novembro daquele mesmo ano foi decidido pelo cessar-fogo e pela retirada das tropas israelenses e anglo-francesas que haviam ocupado a Faixa de Gaza e parte da península do Sinai. A desocupação durou por volta de quatro meses, e no lugar das tropas entrou em ação a operação de *peacekeeping*¹⁴ das Nações Unidas (XAVIER, 2015).

A primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF, na sigla em inglês) foi criada sob os auspícios do então Secretário Geral da ONU Dag Hammarskjöld para garantir harmonia entre os beligerantes após o conflito de Suez.

¹⁴ A operação de *peacekeeping* “Trata das atividades levadas a cabo no terreno com o consentimento das partes em conflito, por militares, policiais e civis, para implementar ou monitorar a execução de arranjos relativos ao controle de conflitos (cessar-fogos, separação de forças etc.) e sua solução (acordos de paz abrangentes ou parciais), em complemento aos esforços políticos realizados para encontrar uma solução pacífica e duradoura para o conflito” (TARISSE DA FONTOURA. 2005, p.34).

A operação durou entre os anos 1957 a 1967 e teve como principal realização o monitoramento da retirada das tropas israelenses da região do Sinai e de Gaza. Entretanto, a residência das tropas israelenses em se retirar do local criou novas divergências na região, que culminaram com um novo conflito e, novamente, com a reestruturação das linhas geográficas do território palestino (XAVIER, 2015).

2.2 As guerras dos Seis Dias (1967) e do Yom Kippur (1973)

Entre anos 1957 e 1967, a ONU realizou a operação de *peacekeeping* na região onde se encontram os territórios divididos palestinos e intermediações. Todavia, a operação de paz teve de ser paralisada em decorrência de novo conflito envolvendo os árabes e os israelenses. A retirada das tropas de paz foi às pressas e cumpriu a orientação do então Secretário Geral da ONU U Thant, em virtude da requisição do presidente Egípcio Abdel Nasser que, através de uma ação preventiva, ordenou que os militares egípcios se instalassem nas intermediações do deserto do Sinai (DA SILVA; PILLA, 2012).

Em resposta à presença militar egípcia na região do Sinai, Israel decidiu lançar uma ofensiva militar, dando assim início à Guerra dos Seis Dias no dia 05 de junho de 1967. Os Estados Unidos, a França e a Grã-Bretanha novamente forneceram subsídios militares para os israelenses, e os soviéticos forneceram armamentos para as forças árabes, que eram compostas por Egito, Jordânia e Síria. No interim entre 05 e 10 de junho de 1967, militares israelenses derrotaram a coalizão árabe. Nesses seis dias de intenso conflito, as forças israelenses tomaram as Colinas de Golã, na Síria, a Cisjordânia e Jerusalém Oriental, da Jordânia, a Faixa de Gaza e toda a península do Sinai do Egito. No fim da guerra, Israel havia acrescentado mais terras ao seu domínio (SOARES, 1989) conforme mostra o Mapa 4.

Mapa 4 – Ocupação israelense após a Guerra dos Seis Dias (1967)



Fonte: Israel Ministry of Foreign Affairs, 2013.

Em virtude da animosidade existente na região entre os países beligerantes, a AGNU aprovou a Resolução 242 em 22 de novembro de 1967, na qual ordenava a retirada das tropas israelenses dos territórios conquistados durante a Guerra dos Seis Dias. A resolução defendia

[o] reconhecimento da soberania, integridade territorial e independência política de cada Estado da região e seu direito de viver em paz dentro de fronteiras seguras e reconhecidas, livre de ameaças ou ato de força (AGNU, 1967 apud REALIDADES DE ISRAEL, 1993 p. 42).

Apesar do esforço feito pelas Nações Unidas, Israel não seguiu as diretrizes da resolução. Os representantes israelenses alegavam problema de semântica para o não cumprimento. Não estava claro se o Estado israelense “deveria se retirar dos territórios ocupados ou de territórios ocupados” (SOARES, 1899, p.63).

Em meio à continuidade desses desentendimentos, durante a década de 1960 eclodiram novos conflitos armados. Na tentativa de recuperar o território

perdido na Guerra dos Seis Dias, Anuar Sadat,¹⁵ novo presidente do Egito, alinhou forças militares com a Síria para projetar um ataque surpresa contra as forças israelenses.

No dia 06 de outubro de 1973, a coalizão árabe decidiu atacar o exército israelense no dia do Yom Kippur¹⁶, feriado sagrado para a comunidade judaica. O ataque surpresa aconteceu e garantiu a primeira vitória militar árabe sobre os israelenses, mas de forma momentânea. Os israelenses conseguiram apoio dos Estados Unidos, que através do fornecimento de equipamento bélico garantiu a estabilidade de Israel no conflito. Por outro lado, sírios e egípcios receberam ajuda militar dos soviéticos para o confronto, dando assim início à Guerra do Yom Kippur.

Em razão das reuniões, a partir de 1976 foram assinados acordos, pelos quais os israelenses se comprometiam a retirar-se dos territórios conquistados durante a Guerra dos Seis Dias (REALIDADES DE ISRAEL, 1993). Assim, deste modo, os israelenses se comprometiam a devolver ao Egito o comando dos poços petrolíferos localizados na península do Sinai¹⁷, que abasteciam, desde 1967, cerca de 60% do consumo israelense. Todavia, Israel só aceitou este acordo em virtude das garantias dos Estados Unidos quanto ao fornecimento, em caso de necessidade, de petróleo e de armamentos (SOARES, 1989).

O acordo para a retirada de Israel dos territórios ocupados iniciou-se com as negociações que tiveram auxílio dos EUA. Em 1978, o presidente egípcio e o israelense se encontraram em reunião patrocinada pelos americanos. A reunião ficou conhecida como “os acordos de Camp David” que tiveram o objetivo de estabelecer a paz entre Israel e Egito, e entre Israel e os países árabes. (REALIDADES DE ISRAEL, 1993). Em 1979, na Casa Branca em Washington, o então presidente egípcio, Anuar Sadat, e o então primeiro ministro de israelense, Menahem Begin, firmaram acordos de retirada dos militares israelenses somente da península do Sinai. Essa retirada foi consumada em abril de 1982, “transformando as antigas linhas de cessar fogo e de armistício em fronteiras mútua e internacionalmente reconhecidas” (REALIDADES DE ISRAEL, 1993, p. 44).

Com relação ao choque do petróleo, devido à política dos Estados Unidos de subsidiar militarmente Israel, os países árabes integrantes da Organização dos

¹⁵ Abdel Nasser morreu de infarto em setembro de 1970 e foi sucedido por Anuar Sadat.

¹⁶ O dia do Yom Kippur no calendário judaico significa o dia do perdão.

¹⁷ Poços petrolíferos localizados na península do Sinai na cidade de Abu Rodeis (SOARES, 1989).

Países Exportadores de Petróleo (OPEP)¹⁸ decidiram utilizar o petróleo como arma contra os norte-americanos e também contra seus principais parceiros (países da Europa Ocidental e Japão). Devido a motivações políticas, a retaliação veio através do déficit de oferta do barril de petróleo, causando um pânico no mercado. A produção sofreu uma firme redução, e o preço do barril subiu em 400% (IPEA, 2010).

As consequências dos acordos de Camp David, no âmbito político, e no âmbito econômico, relacionadas ao choque do petróleo, foram profundas. No âmbito político, os acordos deixaram o presidente egípcio isolado no mundo árabe, pois os países árabes não aceitavam qualquer tipo de compromisso com os israelenses muito em função do problema pendente dos palestinos que estavam instalados em campos de refugiados em diversos países árabes da região, como Líbano, Jordânia e Síria (SOARES, 1989).

A revolta com a assinatura dos acordos de Camp David também acontecia no Egito e em Israel. No Egito, grupos políticos rivais a Sadat se negavam a dialogar com os israelenses, o que acabou resultando, em 06 de outubro de 1981, no assassinato do presidente egípcio por militares. Posteriormente, o vice-presidente Hosni Mubarak, um militar, assumiu o poder. Em Israel, a revolta veio por intermédio de alguns judeus que haviam instalado colônias na região do Sinai, e não aceitavam que fossem devolvidas as terras para os egípcios (SOARES, 1989).

Com relação ao contexto econômico, o aumento do preço do petróleo desencadeou uma crise financeira nos Estados Unidos que se espalhou pela a Europa, causando forte recessão econômica. Os países ricos, devido à escassez do produto, foram obrigados a reduzir a demanda de importação do petróleo e a buscar novas formas de geração de energia (IPEA, 2010).

2.3 As Intifadas Palestinas e seus desdobramentos

Apesar dos acordos de Camp David, a partir dos quais Israel institucionalizou com o Egito um acordo de retirada dos militares israelenses da península do Sinai, o problema com os palestinos ainda continuava, pois conviviam com a ocupação militar israelenses na Faixa de Gaza e na Cisjordânia. Começou a

¹⁸ Os países que integravam a OPEP eram: Argélia, Líbia, Nigéria, Venezuela, Equador, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Iran, Iraque, Kuwait, Catar, Gabão e Indonésia. Atualmente, Indonésia e Gabão não fazem mais parte da OPEP. Em contrapartida, Angola passou a fazer parte do grupo em 2007.

florescer uma revolta entre os palestinos contra a ocupação militar de Israel. O movimento cresceu rapidamente e, no final do ano de 1987, aconteceu a Primeira Intifada Palestina.

As guerras das pedras ou Primeira Intifada¹⁹ foi iniciada em 09 de dezembro de 1987 e teve fim em 1993. O objetivo do movimento era chamar a atenção do mundo quanto ao gravíssimo problema político e social que estava instalado na região. Os palestinos “começaram as ações com desobediência civil não violenta, fazendo greves, boicotes e barricadas, jogando pedras contra o exército israelense atacando tanto soldados como civis” (SCHLESINGER, 2010, p.70).

O resultado foi a morte de centenas de pessoas, a maioria palestinos, pois os árabes atacavam com pedras, e os israelenses respondiam atirando contra os rebeldes. A ONU tentou reagir rapidamente na tentativa de evitar que esses confrontos desembocassem em uma guerra. Assim, uma medida tomada pela ONU foi a aprovação da Resolução 43/177, que reconhecia a Palestina como representante legítima dentro do sistema ONU e substituindo a OLP, que era membro observador desde a década de 1970 (CASARÕES; VIGEVANI, 2014).

A intifada conseguiu despertar atenção da comunidade internacional quanto ao problema dos palestinos refugiados em seu próprio território. Deste modo, Yasser Arafat buscou expandir apoio diplomático por parte da comunidade internacional. Arafat reconheceu a existência do Estado de Israel em 1989 em uma declaração realizada na França. O presidente da Organização da Libertação da Palestina admitiu a Resolução 181 da ONU, a qual estabeleceu um Estado judeu e um Estado palestino. O objetivo de Arafat com o comunicado era que os israelenses também fizessem o mesmo, reconhecendo o Estado Palestino. Contudo, Israel não reconheceu o Estado Palestino e se recusou a deixar os territórios ocupados, aceitando, na resolução, apenas a parte que lhe convinha, isto é, a existência do Estado de Israel (SOARES, 1989). Nesse mesmo ano, os israelenses propuseram resolver as questões referentes aos campos de refugiados palestinos mediante esforços de atores internacionais que se mostraram dispostos a discutir o fim do conflito com as entidades políticas árabes (REALIDADES DE ISRAEL, 1993).

¹⁹ Intifada em árabe significa “o despertar da nação”.

Após um longo período de discussão, a Primeira Intifada terminou no ano de 1993, com um saldo bastante negativo de perdas pelo os dois lados, mas com a esperança com o fim do conflito árabe-judaico e israelense-palestino. A esperança com fim do conflito veio por intermédio da Conferência de Madrid, em 1991, e depois no acordo de Paz de Oslo, em 1993.

O acordo de Oslo teve participação dos EUA, sendo representado pelo o então presidente americano Bill Clinton. Após seis meses de negociações foram assinados em Washington, na Casa Branca. O acordo contou com a presença do então líder da OLP, Yasser Arafat, do então primeiro ministro de Israel, Yitzhak Rabin, do então presidente de Israel, Shimon Peres, e do então chanceler russo, Andrei Kozyrev (AGUIAR, 2011).

Os principais pontos do acordo de Oslo foram: a gradual retirada do exército israelense da Faixa de Gaza e da região da Cisjordânia abrindo, nesse momento, caminho para o estabelecimento do Estado palestino; a busca de maior autonomia palestina no que concerne à educação, cultura, saúde e dentre outros direitos; e a criação de uma Autoridade Palestina Interina de autogoverno com duração de cinco anos. Todavia, os temas considerados mais sensíveis, como os assentamentos de terras israelenses localizados nos territórios ocupados e os refugiados palestinos que estavam dispersos nos países vizinhos e também nos territórios ocupados, permaneceram sem solução definitiva (AGUIAR, 2011).

Apesar do acordo de Oslo, as divergências entre árabes e israelenses continuavam, principalmente devido à ação de grupos fundamentalistas de ambos os lados. A presença militar de israelenses nos territórios palestinos ocupados, no início do século XXI, teve continuidade. A insatisfação acabou gerando um segundo levante popular conhecido como “Segunda Intifada Palestina” (AGUIAR, 2011).

A Segunda Intifada Palestina, ou Al-Aqsa, foi manifestação civil contra a ocupação militar israelense. O segundo levante se iniciou em 2000 e durou até 2006. As divergências foram catalisadas por dois fatores: em primeiro lugar, está relacionada à morte de um cidadão israelense que residia nos assentamentos israelenses, na faixa de Gaza, na vila conhecida de Netzarim; em segundo, a visita do então primeiro-ministro israelense, Ariel Sharon, à Esplanada das Mesquitas, em Jerusalém, cidade sagrada tanto por muçulmanos quanto por judeus. Em sua visita,

o parlamentar do Likud²⁰ declarou que o local sagrado pertencia ao Estado israelense, declaração que prontamente desencadeou uma revolta por parte da população palestina (SCHLESINGER, 2010).

Aguiar (2011) identifica fatores que motivaram o início da Segunda Intifada Palestina, sobretudo, o não cumprimento do acordo de Paz de Oslo, de 1993, que previa a retirada das tropas israelenses dos territórios palestinos ocupados em 1967, a perda de dinamismo nas negociações de paz, as falhas na implementação das medidas previstas no acordo e a fraqueza nos esforços de construção das instituições.

Novas tentativas de promover um acordo entre as partes, como a Cúpula de Camp David, em 2000, e a Conferência de Taba, em 2001, fracassaram devido à intransigência de ambas as partes nas negociações. Outro fator que dificultou um acordo foram ações terroristas, de grupos fundamentalistas palestinos, que intensificavam ataques contra a população civil e militar de Israel. O Estado israelense, por seu turno, respondeu com uma série de medidas que prejudicavam a população palestina, principalmente os líderes do movimento. Assassinatos, corte de energia, demolições de residências, além do toque de recolher foram algumas das ações efetuadas pelos israelenses (AGUIAR, 2011).²¹

Diante a impossibilidade de um acordo entre as partes beligerantes, o Estado israelense decidiu dar início à construção de um muro separando a população palestina e israelense. A proposta de construir o muro surgiu do Likud, em 2001, com a justificativa de impedir a infiltração de terroristas palestinos no país. O local designado para construção se situa nos territórios palestinos ocupados entre a Cisjordânia e Jerusalém Oriental. O muro possui a extensão de 760 km de distância por uma faixa de 60 metros de altura, com sistema híbrido de controle que se constitui de uma mistura de cerca eletrônica, arame farpado, radar, câmeras, postos de controle e blocos de concreto de oito metros (BUSBRIDGE, 2010).

Em função da construção do muro na Cisjordânia criou-se um impasse, pois mais 500 mil colonos judeus viviam na Cisjordânia e em Jerusalém Oriental, territórios conquistados por Israel na Guerra dos Seis Dias. Com o muro houve a

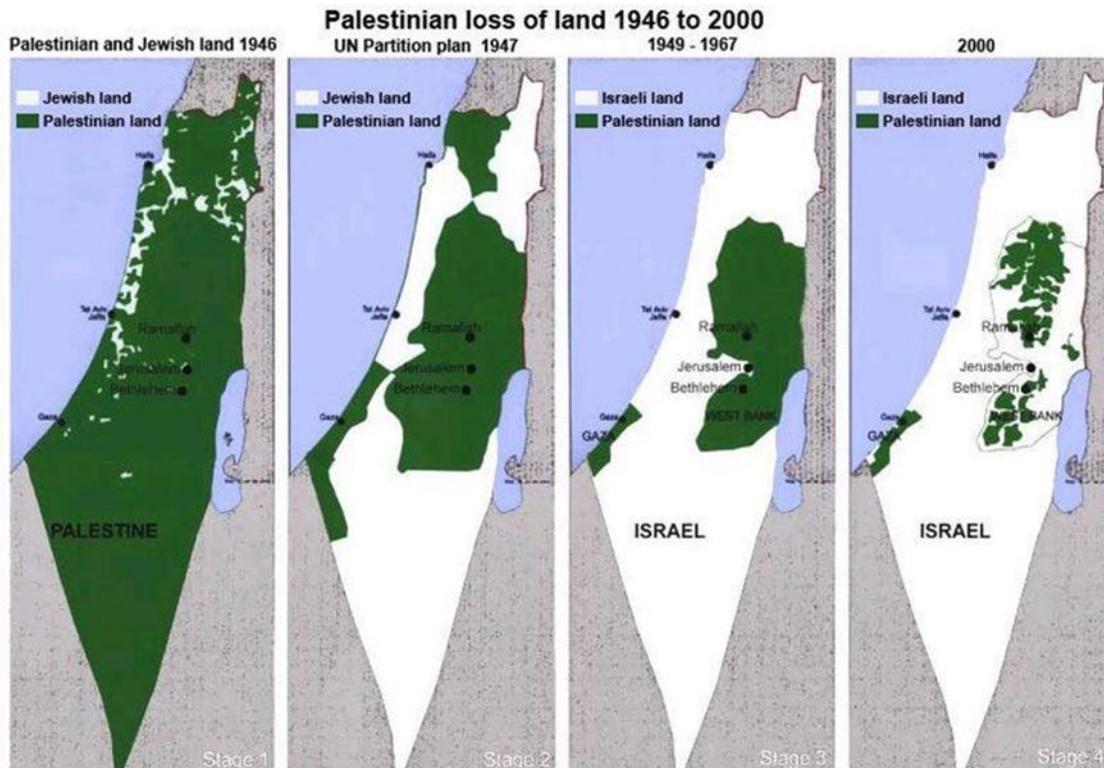
²⁰ O Likud é um partido político israelense de centro-direita.

²¹ Schlesinger (2010) escreve que a Segunda Intifada resultou na morte, incluindo militares e civis, de 5,5 mil palestinos e 1,1 mil israelenses, além de 64 estrangeiros.

separação de famílias que foram impedidas de ultrapassarem as fronteiras construídas (G1, 2014).

A figura a seguir representa o mapa político da Palestina, ao longo do tempo, ilustrando o processo de perda de território.

Mapa 5 – A perda do território Palestino



Fonte: The Economist, 2010.

Em 2004, Ariel Sharon, anunciou o plano de retirada militar israelense nos territórios palestinos ocupados na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, região da Samaria, ao norte. Em 2005, iniciou-se o processo de retirada do exército israelense na Faixa de Gaza e em quatro comunidades do norte da Samaria. Contudo, os assentamentos israelenses nessas cercanias permaneceram, mas as tropas militares retiraram-se após o domínio na região de 38 anos. Ainda, em 2005, ocorreu a Cúpula de Sharm El-Sheikh no Egito, em que estiveram presentes os presidentes do Egito, Osni Mubarak, o rei da Jordânia, Abdullah, e o primeiro ministro de Israel. Nesse encontro, ficou definido que os palestinos não atacariam os israelenses e, do mesmo modo, que os israelenses não atacariam os palestinos, o que não foi cumprido (AGUIAR, 2011).

Os assentamentos foram evacuados meses mais tarde e, apesar disso, Sharon manteve o controle das fronteiras de Gaza, fiscalizando os produtos que entravam e saíam do local, e em caso de emergência, realizava incursões militares contra os palestinos. Os militares israelenses não estavam presentes na Faixa de Gaza, mas a presença de Israel fazia-se presente na região de fora para dentro; as exportações e importações eram fiscalizadas e muitas vezes banidas, e a movimentação de pessoas era rigorosamente controlada pelo o exército (AGUIAR, 2011).

Nesse cenário aconteceu, em 2006, a primeira eleição geral nos territórios palestinos, participando as regiões da Faixa de Gaza, Cisjordânia e Jerusalém Oriental. As eleições tinham como objetivo preencher o conselho legislativo da Palestina, e a disputa opuseram dois partidos políticos, o Hamas²², grupo fundamentalista sunita considerado por muitos países uma organização terrorista, e o Fatah²³, partido de esquerda que representa a OLP. O resultado foi a vitória do Hamas (AGUIAR, 2011).

Em consequência da vitória do Hamas nas eleições de 2006, Israel e Egito instituíram um bloqueio econômico na região da Faixa de Gaza com o propósito de enfraquecer e desestabilizar as forças políticas do grupo. Além disso, os israelenses concederam treinamento militar para grupo político do Fatah em caso de conflito armado contra o Hamas na disputa pelo poder. Nos anos seguintes aconteceram diversos confrontos entre as forças israelenses e o grupo do Hamas. Em 2008, a Operação Chumbo Fundido, em 2012, a Operação Pilar Defensivo e, em 2014, a Operação Margem Protetor. Todas essas operações militares deixaram um rastro de destruição na Faixa de Gaza, enfraquecendo politicamente o Hamas, vitimando milhares de pessoas e deteriorando as condições de vida na região.

Ao logo da última década, em várias ocasiões, o bloqueio instituído à Faixa de Gaza foi suspenso. Em certos momentos era concedida uma trégua na região, liberando as fronteiras para a entrada de alguns produtos básicos. A ONU e ONGs criticavam o bloqueio na região, pois muito inocentes estavam sendo lesados.

²² O Hamas é um grupo político que surgiu após a Primeira Intifada Palestina em 1987.

²³ O Fatah é um grupo político palestino criado em 1959, após a primeira diáspora Palestina.

2.4 Considerações Finais

O objetivo desse capítulo foi descrever os principais eventos decorrente da divisão e ocupação dos territórios palestinos. O estabelecimento do Estado israelense em 1948 apresentou uma série de desdobramentos, a começar pela primeira Guerra Árabe-Israelense (1948) iniciada no mesmo ano, envolvendo israelenses e árabes que, posteriormente, impulsionou a diáspora palestina. O segundo confronto envolvendo os árabes e os israelenses, a Guerra de Suez (1956), colocou em disputa o domínio fronteiro pela península do Sinai e terminou com a vitória israelense, que passou administrar a região. Após intervenção da ONU que estabeleceu uma linha de cessar-fogo por aproximadamente dez anos, os árabes e os israelenses voltaram à disputa armada, e o resultado desse novo conflito foram milhares de vítimas e a continuação do impasse político.

Logo depois vieram as guerras dos Seis Dias (1967) e do Yom Kippur (1973), que colocaram em disputa a soberania dos territórios divididos da Palestina. A derrota árabe nesses conflitos teve consequências dramáticas para as principais potências ocidentais que apoiaram Israel no conflito. Os países da OPEP restringiram a oferta de petróleo, ocasionando o aumento substancial do preço de barril e, posteriormente, deu-se início a uma crise internacional no setor.

Os Estados Unidos, um dos principais países prejudicados pela crise, passaram a agir como intermediador na disputa entre israelenses e árabes. As reuniões envolvendo as duas partes tiveram participação direta americana e, por meio de reuniões, foram construídas diretrizes que deveriam ser seguidas por israelenses e árabes. Todavia, a presença de grupos fundamentalistas, por ambos os lados, impediu que fossem implementadas as medidas previstas nos acordos de Camp David nas conferências de Oslo e Madri.

Os conflitos continuaram ao longo do tempo. Entre os anos de 1987 e de 1993 aconteceu a Primeira Intifada Palestina. Já entre os anos de 2000 e de 2005 foram marcados pela Segunda Intifada Palestina. Esses conflitos ocorreram em resposta à ocupação de assentamentos israelenses na região e diante dos ataques do exército israelense contra população desarmada palestina. Na época, a população palestina estava refugiada em campo espalhados nos países árabes vizinhos, como na Síria, Jordânia, Líbano, Arábia Saudita, Egito e, principalmente, nos territórios ocupados na Cisjordânia e na Faixa de Gaza. Ao todo, de acordo

com estimativas da UNRWA, mais de cinco milhões de palestinos passaram a ser refugiados na Palestina e nos territórios árabes vizinhos.

A ONU, na década de 1980, reconheceu a Palestina como um Estado observador não membro, deixando de ser uma entidade observadora. A mudança permitiu que os palestinos participassem de debates dentro das agências da ONU e de outros organismos. Segundo a pesquisa Alarcon e Carvalho (2015) entre os anos de 1948 e 1993, ONU instituiu 804 resoluções sendo que 171 dessas resoluções relacionavam com a questão israelo-palestina, isto é, o equivalente a 21% das resoluções. Apesar desses avanços, a Palestina ainda não é reconhecida internacionalmente por Israel, e ainda luta contra graves problemas sociais e econômicos que se agravaram devido aos ataques do exército israelense à Faixa de Gaza e ao bloqueio econômico.

Esses confrontos se complexificaram com a ascensão política do Hamas ao poder em Gaza. O Hamas e o Fatah lutam entre si para conquistar a soberania política na região da Faixa de Gaza. O Hamas, considerado uma organização terrorista, conquistou o direito político de governar a Faixa de Gaza, enquanto o Fatah tenta desestabilizar o grupo rival através do apoio dos países ocidentais.

Conforme será visto no próximo capítulo, o Brasil criou laços políticos com o Fatah, que é representado pela Autoridade Nacional Palestina (ANP). De forma mais ampla, desde a década de 1970, o Itamaraty vem desenvolvendo uma política externa de apoio político ao povo palestino junto aos seus representantes. No capítulo a seguir veremos a participação brasileira na AGNU quando se dividiu a Palestina e também as principais diretrizes que os governos brasileiros desenvolveram ao longo dos anos para região.

3. AS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS DO BRASIL COM OS TERRITÓRIOS PALESTINOS: DE EURICO DUTRA A FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

O objetivo deste capítulo é descrever as relações diplomáticas que os governos brasileiros mantiveram para com a Palestina ao longo da segunda metade do Século XX. Assim, vinculando ao objetivo geral, que investiga se a política externa brasileira para a Palestina no primeiro mandato de Dilma Rousseff rompeu com o que foi construído durante a administração Lula da Silva, é necessário compreender antes a trajetória dessas relações. As relações construídas entre o Brasil e os países árabes durante décadas aproximaram o país com os conflitos existentes no Oriente Médio. Contudo, essas relações tiveram momentos de maior proximidade e momentos de distanciamento.

Este capítulo será estruturado em quatro seções. A primeira é referente à participação brasileira na divisão da Palestina e nos primeiros conflitos entre árabes e israelenses. A segunda seção se debruça sobre as relações diplomáticas brasileiras com a Palestina no período que corresponde ao regime militar no Brasil. Posteriormente, na última seção, aborda-se o relacionamento brasileiro com os palestinos após a redemocratização brasileira.

3.1 A participação brasileira na divisão da Palestina e nos primeiros conflitos entre árabes e israelenses

O Brasil foi presidido por Eurico Gaspar Dutra entre os anos de 1946 e 1951. Naquele período, a política externa brasileira estava alinhada com as diretrizes da política externa dos EUA e buscava ampliar seu espaço dentro de organizações internacionais, precipuamente dentro das Nações Unidas. Dutra e Raul Fernandes, então ministro das Relações Exteriores, acreditavam que o apoio aos EUA seria vantajoso para as pretensões econômicas brasileiras. Assim, o Brasil rompeu relações diplomáticas com a URSS e passou a apoiar os americanos em votações na AGNU (GONZAGA, 2008).

Entretanto, os esforços brasileiros resultaram em ganhos pouco expressivos na época. O país não conseguiu assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e não obteve um grande fluxo de investimento para o desenvolvimento da economia. Por outro lado, a diplomacia

brasileira obteve êxito com a eleição do embaixador brasileiro Oswaldo Aranha para a presidência da Sessão Ordinária das Nações Unidas que definiu a criação do Estado de Israel (VIGEVANI; KLEINAS, 1999).

O voto brasileiro supostamente seguiu as diretrizes da política externa dos EUA, apoiando a Resolução 181, que dividia a Palestina em dois territórios, um israelense e outro árabe. A resolução, aprovada em 1947, teve 33 votos favoráveis²⁴, 13 contra²⁵ e 10 abstenções²⁶. Contudo, não era consenso geral dentro da cúpula diplomática brasileira alinhar as decisões na AGNU com a política externa americana. Segundo Vigevani e Kleinas (1999), Aranha tinha visão contrária à de Dutra e Fernandes. Ele defendia que o Brasil deveria ter uma postura mais assertiva, com visão própria em relação às principais demandas internacionais. No caso da Resolução 181, era favorável à abstenção brasileira, posição que foi considerada no dia da votação em razão da grande presença de comunidade árabe e palestina no Brasil (VIGEVANI; KLEINAS, 1999).²⁷

Naquele momento a posição brasileira pautava-se pela equidistância entre os beligerantes no Oriente Médio. O voto a favor da partilha da Palestina acabou acontecendo em razão do alinhamento com os EUA. O sinal de neutralidade diplomática brasileira no conflito foi evidenciado na abstenção do país na votação de admissão do estado de Israel na ONU em 1949. A diplomacia brasileira votaria favoravelmente em diversas resoluções que condenavam a ação israelense contra os árabes nos anos seguintes, embora o Brasil sempre tenha buscado desenvolver “relações saudáveis” com Israel (HOLAND, 2013).

²⁴ Os países que votaram a favor foram Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Bielorrússia, Canadá, Costa Rica, Checoslováquia, Dinamarca, República Dominicana, Equador, França, Guatemala, Haiti, Islândia, Libéria, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Panamá, Paraguai, Peru, Filipinas, Polónia, Suécia, Ucrânia, União da África do Sul, EUA, URSS, Uruguai e Venezuela.

²⁵ Os países que votaram contra foram Afeganistão, Cuba, Egito, Grécia, Índia, Irã, Iraque, Líbano, Paquistão, Arábia Saudita, Síria, Turquia e Iêmen.

²⁶ Os países que se abstiveram foram Argentina, Chile, China, Colômbia, El Salvador, Etiópia, Honduras, México, Reino Unido e Iugoslávia.

²⁷ O relato da pesquisadora Hamid (2012) diz que a vinda de árabes para o Brasil começou no final do século XIX início do século XX. Entre os anos de 1884 e 1939 teriam entrado no Brasil 107.135 mil árabes, sendo que 677 desses árabes seriam palestinos. Mas, segundo autora, esses dados não seriam precisos, pois os registros indicam que muitos imigrantes do Oriente Médio utilizaram o passaporte turco, impedindo a contagem exata do número de palestinos que adentraram no país na primeira metade do século XX. Os primeiros imigrantes palestinos que se instalaram no Brasil escolheram como destino a região nordeste do Brasil. Os palestinos, em sua maioria homens, inseriram-se profissionalmente em atividades como mascate e tropeiro.

Entre os anos de 1946 e 1951, período do Governo Dutra, a política externa brasileira não priorizava os acontecimentos no Oriente Médio. Neste caso, o chanceler Raul Fernandes e o embaixador Oswaldo Aranha coadunavam com a mesma linha de pensamento, afirmando que o Brasil não possuía uma linha pré-concebida em relação à questão Palestina. Segundo a declaração da secretaria do Estado brasileiro na época, os interesses do país estavam alinhados, sobretudo, com os interesses norte-americanos (CASARÕES; VIGEVANI, 2014).

Diante a Primeira Guerra Árabe-Israelense, em 1948 e 1949, o Governo Dutra, junto com a missão diplomática brasileira na ONU, aprovou a Resolução 194 da AGNU, que estabelecia um acordo entre as partes beligerantes a partir da criação da Comissão de Conciliação para Palestina (CASARÕES; VIGEVANI, 2014).

Nesse período, como foi visto no Capítulo 2, em decorrência da primeira Guerra Árabe-Israelense (1948) os palestinos buscaram refúgio em países árabes do Oriente Médio, mas alguns optaram por migrar para a América Latina. O Brasil²⁸ e o Chile²⁹ foram os países que mais receberam imigrantes palestinos. A diáspora palestina foi motivada pela anexação da Cisjordânia pela Jordânia, da Faixa de Gaza, pelo Egito, e também devido às condições insalubres de vida na região (HAMID, 2012).

No ano de 1956, quando eclodiu a Segunda Guerra Árabe-Israelense, o Brasil era presidido por Juscelino Kubitschek (1956-1961). Sua política externa foi pautada por três diretrizes: a proposta de criação da operação Pan-americana (OPA), uma iniciativa que procurava atrair os Estados Unidos para o desenvolvimento econômico latino-americano; alinhamento automático com os Estados Unidos; e, por fim, o projeto de industrialização do país, cuja participação dos americanos no setor industrial na economia brasileira ampliar-se-iam (HOLAND, 2013).

Ao fim da Segunda Guerra Árabe-Israelense, em 1956, Juscelino autorizou a participação brasileira na operação de *peacekeeping* da ONU que criou

²⁸ A grande maioria de palestinos que residem hoje no Brasil chegaram ao país a começar pela década de 1950 e se espalharam pelo Brasil. Hamid (2012) sinaliza que a estimativa de palestinos que viviam no Brasil, em 2011, era entre 20 mil e 50 mil de imigrantes e descendentes. O Rio Grande do Sul, possui a maior comunidade de palestinos no país com cerca de 25 mil pessoas. Além disso, Brasília e Recife afirmam possuir grande comunidade.

²⁹ O Chile possui atualmente a maior comunidade de palestinos fora do Oriente Médio. Segundo Baeza (2011) mais de 350 mil palestinos e descendentes de palestinos residem no país.

o Batalhão de Suez. Junto a outros países,³⁰ o Brasil integrou a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF, na sigla em inglês), que foi posicionada na região onde aconteceram as disputas da Segunda Guerra Árabe-Israelense, no perímetro entre a península do Sinai e o Egito. Como foi visto no Capítulo 2, as operações de paz da ONU permaneceram na região até o ano de 1967, quando teve início a Guerra dos Seis Dias. Entre 1956 e 1967, o Brasil enviou para a missão de Suez vinte contingentes militares, que eram formados por oficiais, subtenentes, sargentos, cabos e soldados (XAVIER, 2014).³¹

A participação brasileira na missão de paz da ONU no Oriente Médio teve continuidade em todo o período. A missão, iniciada no Governo Kubitschek (1956-1961), permaneceu nos governos de Jânio Quadros (1961), João Goulart (1961-1964), Castelo Branco (1964-1967) e, por fim, Costa e Silva (1966-1969). Durante esse tempo, os governos de Juscelino Kubitschek, Castelo Branco e Costa e Silva mantiveram um alinhamento com os EUA, mas nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, anos da Política Externa Independente³², verifica-se um distanciamento entre Brasília e Washington.

3.2 As relações diplomáticas do Brasil com a Palestina durante o Regime Militar

Durante a operação de paz da ONU no Oriente Médio, interrompida em função da Guerra dos Seis Dias (1967), aconteceu no Brasil uma mudança de regime político. João Goulart (1961-1964), então presidente da república, foi deposto do cargo e, em seu lugar, assumiu o general Castelo Branco (1964-1967). Entretanto, apesar dessa mudança, a relação do Brasil com os árabes e israelenses mantiveram-se da mesma forma, com postura realista e imparcial. O país não priorizava nenhum dos dois lados naquele momento e adotava uma presença no âmbito multilateral, prestando apoio às resoluções criadas e nos mecanismos de paz instituídos no âmbito da ONU (SILVA; PILLA, 2012).

³⁰ Os países que participaram da UNEF foram: Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Índia, Indonésia, Noruega, Suécia e Iugoslávia.

³¹ O processo de seleção dos “pracinhas brasileiros” esteve sobre a tutela do ministro da Guerra, cargo que à época era ocupado por Henrique Teixeira Lott.

³² A Política Externa Independente, desenvolvida durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, tinha como princípios norteados o crescente distanciamento frente às grandes potências na época, os Estados Unidos e a União Soviética, e procurava ampliar as atividades comerciais com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico brasileiro (NETO, 2011).

Em 1967, as tensões envolvendo os árabes e israelenses resultaram em mais um confronto militar, a Guerra dos Seis Dias. Diante o conflito, a diplomacia brasileira manifestou-se e reconheceu o direito egípcio de pedir a retirada da operação de paz da ONU na região. E, ainda, reconheceu o direito de resposta israelense. No final do conflito, que terminou com a vitória israelense anexando mais terras ao seu território, o Brasil novamente se manifestou na ONU.

No Conselho de Segurança, o Brasil continuou com seu ativismo. Dessa vez, o país liderou, junto com os países latino-americanos, uma resolução que ordenava a retirada das forças militares israelenses dos territórios conquistados após a Guerra dos Seis Dias. Esse projeto sofreu intensa resistência por parte dos israelenses e, no final, acabou sendo adotado o projeto de autoria britânica, a Resolução 242, que teve apoio brasileiro (HOLAND, 2013).

Nesse período, a atuação do Itamaraty era pautada por uma saída negociada que culminasse com a paz entre os países beligerantes. Naquele momento o Brasil tinha como presidente da República o general Costa e Silva (1967-69). A política externa brasileira no período foi chamada de “diplomacia da prosperidade”, constituída pela busca da afirmação da soberania e pela promoção do desenvolvimento nacional. A diplomacia da prosperidade também descaracterizou a disputa bipolar entre os Estados Unidos e a União Soviética, que tinha influência sobre o conflito entre árabes e israelenses, com os americanos apoiando os israelenses e os soviéticos, os árabes (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Durante o Governo de Costa e Silva, o Brasil presenciou um elevado grau de crescimento e desenvolvimento econômico, que ficou caracterizado pelo milagre econômico, influenciado por políticas adotadas em governos anteriores. Entretanto, no início da década de 1970 o país começava a passar por grandes dificuldades econômicas, e a posição na disputa árabe-israelense passou da neutralidade ao apoio aos árabes. Essa mudança pode estar relacionada a dois motivos: a debilidade brasileira a recursos energéticos (na época o país produzia apenas 28% petróleo que consumia, sendo dependente de outros países para obtenção do recurso); e a diminuição da oferta de petróleo aos países desenvolvidos em função do subsídio dos Estados Unidos para os israelenses em conflito contra os árabes, estudado no capítulo anterior, que gerou o primeiro choque do petróleo em 1973. (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Entre os anos de 1969 e 1979, os presidentes que governam o Brasil foram Emilio Médici (1969-1974) e de Ernesto Geisel (1974-1979). Nesse período, a política externa brasileira procurou manter os interesses brasileiros com relação aos países do Oriente Médio, defendendo na ONU admissão israelense da Resolução 242 de 1967, que ordenava a retirada das tropas de Israel dos territórios conquistados durante a Guerra dos Seis Dias (1967). Além disso, o Brasil procurou estreitar relações econômicas e políticas com os países árabes.

Diversos acordos políticos e econômicos foram concretizados. A Petrobrás aproximou-se da empresa Iraquiana Petroleum Company, negociando acordos diretos entre as duas companhias. Além disso, a Petrobrás desenvolveu pesquisas no setor petrolífero com Egito, Irã, Líbia, Iraque, Kuwait e Arábia Saudita. Também buscou-se ampliar projetos de cooperação bilateral com Argélia e Líbia. E, por fim, sobressai o acordo firmado durante o Governo Geisel com o Iraque, que na época foi considerado o maior acordo de uma empresa brasileira, Consórcio Mendes Júnior Interbrás, com o exterior para construção da estrada de ferro Bagdá–Hsaibah (HOLAND, 2013).

No que tange ao âmbito diplomático, o Brasil votou a favor da Resolução 3210 na AGNU, autorizando a Organização para a Libertação da Palestina a compor as reuniões da Assembleia em 1974. Ainda nesse mesmo ano, o país apoiou a Resolução 3237, que garantiria, de fato, o direito da Palestina de ser representada pela OLP com o status de membro observador na ONU. No ano seguinte, 1975, o Brasil autorizou a OLP a designar um representante em Brasília. Em novembro, o Brasil, ao lado de Cuba e México, votou a favor da Resolução 3379 da AGNU, que declarava o sionismo forma de racismo e discriminação social (CASARÕES; VIGEVANI, 2014).

Como já foi dito, a aproximação do Brasil com os países árabes foi motivada por questões econômicas e políticas, pois no período aconteceu a primeira crise internacional do petróleo, levando o país a estreitar relações com o Oriente Médio (HOLAND, 2013). Além disso, essa aproximação coadunou com a linha pragmática da política externa brasileira. O pragmatismo responsável e ecumênico desenvolvido na política externa brasileira durante o Governo Geisel (1974-1979) implicava na condução da política externa brasileira desvinculada de princípios ideológicos. Ademais, buscou-se dar continuidade ao modelo desenvolvimentista, projetando o país internacionalmente, especialmente, nas áreas de convergência do

interesse nacional. Assim, essa política possibilitou que houvesse aproximação com os países árabes e que o país defendesse com mais vigor na ONU os interesses dos árabes e dos palestinos (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Dentro da AGNU, o ministro das Relações Exteriores do Governo Geisel, Ramiro Saraiva defendeu a desocupação de todos os territórios ocupados por Israel, o direito à autodeterminação, independência, soberania na Palestina e o direito da OLP de participar das negociações de paz na região (SARAIVA, 1979).

No governo seguinte, o presidente Batista Figueiredo (1979-1985), que iniciou o processo de abertura política no Brasil, seguiu a mesma linha do Governo Geisel com relação ao mundo árabe. De forma geral, o Itamaraty preservou os laços construídos com os países do Sul Global com o propósito extrair benefícios em negociações multilaterais. Nesta perspectiva, a relação com os países árabes passaram a ser vistas como primordiais para a inserção internacional do país. Todavia, diante da nova crise no Oriente Médio, da guerra entre Irã e Iraque durante a década de 1980 e do Segundo Choque do Petróleo em 1979, o Itamaraty não conseguiu evitar os efeitos decorrentes devido ao desabastecimento do petróleo mundial (HOLAND, 2013).

A política externa durante o Governo Figueiredo promoveu uma diplomacia menos secreta e uma linha de conduta externa pautada no universalismo. Entediam-se como ideias universalistas os princípios da dignidade, boa convivência, aceitação da diversidade e a valorização dos conceitos democráticos. Deu-se prosseguimento, portanto, às políticas do Governo Geisel para a Palestina, sobretudo na ONU (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Em discurso na 35ª AGNU, o ministro, Ramiro Saraiva discursou sobre a questão Palestina, conforme ilustrado a seguir:

Com relação ao estabelecimento das bases de uma paz abrangente, justa e duradoura, o Brasil reitera que considera indispensável que prevaleça o consenso no sentido de assegurar: a retirada completa das forças de ocupação de todos os territórios árabes; o exercício dos direitos inalienáveis do povo palestino ao regresso, à autodeterminação, à independência e à soberania na Palestina, de acordo com a Carta e resoluções pertinentes das Nações Unidas; a participação da Organização para a Libertação da Palestina nas negociações de paz; e o reconhecimento do direito de todos os Estados da região de existir dentro de fronteiras reconhecidas (SARAIVA. Ramiro, 1979, p.381).

No ano seguinte, 1980, a mensagem transmitida pelo governo na ONU seguiu com o mesmo discurso, o repúdio à falta de senso político para resolução do caso. Em 1981, o chanceler reiterou a necessidade da retirada completa das forças de ocupação israelenses dos territórios palestinos e o direito palestino à independência e soberania. No ano seguinte, o presidente Figueiredo mostrou-se preocupado com o prosseguimento da guerra entre Irã e Iraque, devido ao risco ao abastecimento energético do Brasil, e criticou as missões militares israelenses contra santuários palestinos no Líbano, que provocaram um massacre de civis em Beirute. Em 1983, Saraiva questionou junto às autoridades internacionais as condições inapropriadas de vida que a população palestina vivenciava e defendeu a criação de condições para que todos os Estados da região do Oriente Médio pudessem viver em paz dentro de suas fronteiras estabelecidas (CORRÊA, 2007).

3.3 A relação do Brasil com a Palestina no período após a redemocratização brasileira

O processo de redemocratização no Brasil começou a ser construído durante o Governo Figueiredo, que alterou as bases do regime ditatorial para a transição ao regime democrático. A transição para a democracia acontecia de maneira gradual e cumprindo as ideias da política universalista.

Em 1985, através de eleições indiretas para Presidência da República, Tancredo Neves foi eleito. Em função de problemas de saúde, assumiu o vice-presidente José Sarney de forma interina. Sarney tomaria posse de maneira oficial somente quando foi anunciada a morte de Tancredo, em 26 de abril de 1985 (HOLAND, 2013).

A política externa do Governo Sarney (1985-1990), apesar de continuar baseada no pragmatismo, que tinha como objetivo a busca pela diversificação de parceiros econômicos e políticos, sofreria um impacto importante decorrente dos fenômenos externos na época. Em primeiro lugar, o desmantelamento da URSS, propiciando que os Estados Unidos se tornassem a única potência hegemônica nas relações internacionais. Em segundo lugar, o fim da Guerra Fria traria incertezas ao conflito envolvendo árabes e israelenses (SILVA; PILLA, 2012).

Nesse contexto, observou-se um distanciamento do relacionamento político brasileiro com os países do Oriente Médio. Esse distanciamento ficaria mais

evidente durante o governo Fernando Collor (1990-1992), que se aproximou do Estado israelense (DA SILVA; PILLA, 2012), conforme será visto mais adiante.

Contudo, apesar do distanciamento com os países do Oriente Médio, Sarney continuou com a política de apoio à Palestina. Ao lado do ministro das Relações Exteriores do Brasil, Abreu Sodré, Sarney estendeu apoio político para a Palestina, principalmente através da ONU, mas o apoio a Israel também foi notável. Na abertura dos debates na 40^o AGNU em setembro de 1985, Sarney destacou o seguinte:

O Brasil sente-se ligado por laços de grande amizade a todos os povos do Oriente Médio. A sociedade brasileira consterna-se com o clima desolador do Líbano e reconhece o direito de todos os povos do Oriente Médio, inclusive Israel, de viver em paz, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas. Deseja ver concretização a criação de um estado nacional palestino, aspiração deste sofrido e grande povo, a evacuação dos territórios árabes ocupados e o acatamento das Resoluções das Nações Unidas sobre a região (SARNEY, 1985, p. 451).

No ano seguinte, o ministro Abreu Sodré, na 41^o sessão ordinária da AGNU, repetiu novamente o discurso do ano anterior:

As bases para uma paz justa e duradoura no Oriente Médio devem, obrigatoriamente, incluir a devolução dos territórios árabes ocupados desde 1967, o respeito ao direito do povo palestino à autodeterminação e independência em seu próprio território e a necessidade de que todos os Estados da região, inclusive Israel, possam existir em paz, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas (SODRÉ, 1986, p.472).

Em 1988, a diplomacia brasileira se posicionou em relação à Primeira Intifada Palestina. Na sessão ordinária da AGNU, em discurso inflamado, Abreu Sodré disse que as cenas de violência que estavam acontecendo devido à falta de atitude das autoridades internacionais no Oriente Médio acabavam por limitar o direito de autodeterminação do povo palestino. Afirmou, ainda, que o governo brasileiro era a favor dos palestinos e da retirada imediata de militares israelenses nos territórios ocupados. No final do discurso, o ministro ressaltou a necessidade da realização de uma conferência internacional sobre o conflito no Oriente Médio (CORRÊA, 2007).

Esse evento ocorreria anos depois, com a Conferência de Madri de 1991 e, posteriormente, as negociações de Oslo entre os anos de 1993 e 1995. As reuniões tinham o objetivo equacionar as disputas políticas na região, mas as divergências intensificaram-se, e a Segunda Intifada Palestina surgiu a partir dos

anos 2000 (CASARÕES; VIGEVANI, 2014). Um ano após o início da Primeira Intifada Palestina, no dia 15 de novembro de 1988, a delegação brasileira votou a favor da resolução 43/177, que reconhecia o novo status soberano da Palestina na ONU e mudava a denominação anterior de OLP para Autoridade Nacional Palestina (ANP) no sistema das Nações Unidas.

Apesar dos discursos do presidente do Brasil e de seu ministro demonstrando simpatia com a causa palestina, não houve mudanças significativas no relacionamento entre os dois países, isto é, não ocorreram ações do Brasil para a Palestina além no âmbito da ONU. Sendo assim, pode-se dizer que a redemocratização do Estado brasileiro não mudou a postura diplomática brasileira. Entretanto a derrocada da URSS e a afirmação dos Estados Unidos como única superpotência do mundo viria transformar o posicionamento de muitos países, inclusive do Brasil para com os países árabes (SILVA; PILLA. 2012).

No início da década de 1990, a política externa do Brasil, presidido por Fernando Collor de Mello (1990-1992), foi orientada por parcerias com os países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos. A política externa brasileira para o Oriente Médio passou por uma forte reestruturação nesse período. Holand (2013) e Silva e Pilla (2012) caracterizam o período sendo de afastamento brasileiro em relação a essa região. Na visão de Holand (2013) influenciaram questões domésticas, como o processo de impeachment do então presidente Collor e, questões regionais, como o fortalecimento do MERCOSUL. Para Silva e Pilla (2012) o distanciamento Brasil para com os países árabes está relacionado a dois eventos: o fim da URSS e a reorientação da política externa brasileira para os Estados Unidos.³³

Neste caso, destacando a visão de Hermann (1990) apresentada no Capítulo 1, os choques externos teriam redirecionado a posição brasileira no relacionamento com os Estados árabes. O fim da URSS e a guerra entre Irã e Iraque fez com que o país se afastasse dos países árabes que tinham como grande aliado a URSS. Elementos de ordem interna, como o processo de impeachment, teriam possivelmente colaborado com o afastamento de políticas para região devido à instabilidade política interna do Brasil. No que tange especificamente à política externa brasileira relacionada ao conflito entre israelenses e palestinos, buscou-se

³³ Na época uma coalizão militar liderada pelos Estados Unidos entrou em guerra contra as forças militares do Irã em apoio ao Iraque na chamada Guerra do Golfo.

construir laços de amizade com o governo israelense, mas dando continuidade ao apoio à causa palestina. Collor endereçou uma carta ao representante israelense no Brasil dizendo que o país cometera um gravíssimo erro ao votar a favor na Resolução 3379, que condenava o sionismo como uma forma de racismo, durante o Governo Geisel. Assim, o Brasil em 16 de dezembro de 1991, estava entre os 90 países que aprovaram a Resolução 4686, prevendo a revogação da Resolução 3379 (CASARÕES; VIGEVANI, 2014).

Todavia, o apoio brasileiro ao reconhecimento dos territórios palestinos e a defesa de sua desocupação se mantiveram. Em discurso, o presidente Collor afirmou na ONU o desejo brasileiro pela paz na região:

O grande sonho de uma região onde todos possam viver em paz, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas, encontrar-se-á com a realidade no respeito aos direitos do povo palestino e no desarme de espíritos em relação a Israel. O Brasil apoia firmemente a iniciativa de convocar uma Conferência de paz para o Oriente Médio com a participação de todas as partes interessadas e voltada para a plena implementação das resoluções pertinentes das Nações Unidas (COLLOR DE MELLO, 1991, p.540).

Ainda durante o Governo Collor, o ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, recebeu o chefe de Departamento Político da OLP em reunião na sede do Itamaraty para discutir as relações brasileiras com a Palestina. Nesse encontro, o chanceler brasileiro adotou uma postura bastante assertiva em relação à Palestina, ressaltando o direito de autodeterminação palestina e apoiando criação de um Estado economicamente viável (CORRÊA, 2007).

Em 1993, após renúncia de Collor de Mello, assumiu, em seu lugar, o vice-presidente Itamar Franco (1992-1995). O Brasil, com o novo líder político, adotou uma política externa voltada para ação do Estado desenvolvimentista, reconhecendo as fragilidades internas do país, buscando ainda ascensão internacional através do multilateralismo (SILVA; PILLA. 2012).

Durante esse governo, autorizou-se que fosse instituída uma delegação especial Palestina em Brasília, com status diplomático equivalente ao de organismo internacional (MRE, 2013). Essa demanda seguiu o papel brasileiro de permanecer próximo dos palestinos, adotando medidas de apoio à soberania palestina.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001) a política externa baseou-se no fortalecimento do MERCOSUL e de relação amistosa com os Estados Unidos, sem completo alinhamento. Se, em um primeiro momento, a política

externa para o mundo árabe foi de afastamento político, posteriormente, após a crise do MERCOSUL no final dos anos 1990³⁴, passaria a apoiar uma política de diversificação de parceiros econômicos, incluindo os países árabes, aprofundada a partir do Governo Lula da Silva (HOLAND, 2013).

A respeito do relacionamento com os palestinos, Cardoso manteve a mesma postura de apoio diplomático que adotou o Itamaraty ao longo dos anos. Em 1995, o presidente brasileiro recebeu visita do presidente da ANP e líder da OLP, Yasser Arafat, em Brasília. Ainda, nesse mesmo ano, FHC também enviou o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, ao encontro com Arafat na Faixa de Gaza com o propósito de renovar os votos brasileiros à causa Palestina. Em 1998, o Brasil elevou o status da delegação especial Palestina em Brasília ao de uma Embaixada (MRE, 2013).

Na abertura da 57^o sessão Ordinária da AGNU em 2001, o presidente reiterou o apoio brasileiro à causa Palestina, assim como aos israelenses:

Assim como apoiou a criação do Estado de Israel, o Brasil hoje reclama passos concretos para a constituição de um Estado Palestino democrático, coeso e economicamente viável. O direito à autodeterminação do povo palestino e o respeito à existência de Israel como Estado soberano, livre e seguro são essenciais para que o Oriente Médio possa reconstruir seu futuro em paz. (CARDOSO, 2001, p.687).

3.4 Considerações Finais

O objetivo deste capítulo foi descrever as relações dos governos brasileiros com a Palestina imediatamente após a divisão de seus territórios em 1947.

Compreende-se que a participação brasileira na AGNU, inicialmente, esteve vinculada ao alinhamento com Estados Unidos, que na época era o principal parceiro econômico e político do país. Tal parceria resultaria no voto brasileiro a favor da Resolução 181, que acabou dividindo a Palestina. No dia da votação ventilou-se a possibilidade de abstenção do voto brasileiro em consideração da

³⁴ Nos final dos anos 1990, instalou-se uma conjuntura de crise política e econômica no Brasil e na Argentina. O Brasil enfrentou baixas taxas de crescimento econômico que acabou gerando a desvalorização do real. Na Argentina esteve sobre ameaça de dolarização da economia devido à recessão econômica.

grande presença de comunidade árabe que se faz presente no país; entretanto, no final, optou-se em alinhar com o voto americano.

Após os conflitos recorrentes da criação do Estado israelense, as guerras Árabe-Israelense e de Suez, a ONU teve participação decisiva para o fim dos conflitos e instalou a operação de *peacekeeping* através da UNEF. A operação de paz da ONU teve a colaboração brasileira, que enviou durante dez anos tropas para região. Tal participação teve início durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e permaneceu nos governos de Jânio Quadros (1961), João Goulart (1961-1964), Castelo Branco (1964-1967) e Costa e Silva (1966-1969).

A participação brasileira na missão de paz da ONU contribuiria com os esforços brasileiros de participar mais ativamente das questões relevantes no cenário internacional. Diante dos sinais do agravamento dos conflitos oriundos do Oriente Médio, Guerra dos Seis Dias e do Yom Kippur, o Brasil decidiu aproximar-se dos árabes em virtude da carência do recurso e da restrição da oferta do barril de petróleo feita pelos Estados membros da OPEP aos países ocidentais.

Durante todo o regime militar, o país apoiou os palestinos em discursos dentro da AGNU e, ainda, em resoluções elaboradas pelas Nações Unidas. Ademais, viu-se avanço na institucionalização das relações diplomáticas, como, por exemplo, a designação de um representante da OLP em Brasília e a abertura de uma delegação especial Palestina tendo status de embaixada na capital federal. Pode-se interpretar que aproximação do Brasil com os palestinos influenciaria positivamente no relacionamento brasileiro com os países árabes, as quais intensificaram-se após a crise do petróleo a partir dos anos de 1970.

Contudo, após o desmantelamento da URSS e a guerra entre o Irã e o Iraque, o Brasil passou por um período de distanciamento acerca dos países árabes, com concomitante aproximação econômica com os países desenvolvidos. Todavia, observou-se que a posição diplomática com relação à Palestina manteve-se constante, independente do governo em questão. A postura histórica diplomática brasileira pautar-se-ia pela Palestina livre e independente a partir das fronteiras anterior a ocupação israelense de 1967 e o respeito às resoluções instituída pela ONU.

Ainda assim, podemos destacar pontos de continuidade e de ruptura no desenvolvimento da relação brasileira com a região. Observou-se que o apoio brasileiro para a Palestina dentro da AGNU em discursos dos presidentes e

ministros brasileiros, em missões de paz e em resoluções instituídas pela ONU tornou-se perene no transcorrer das relações entre os dois países. Outro ponto situa-se no relacionamento com Israel. Apesar de o país apoiar o direito de existência do Estado da Palestina e apoiar resoluções na ONU que prejudicavam o status israelense, a diplomacia brasileira sempre procurou estabelecer relações respeitadas e de boa convivência com os israelenses.

Com relação às rupturas, observa-se que as relações entre o Brasil e os países árabes estiveram aparentemente condicionadas por eventos externos, assim como, eventos domésticos. Entre a década de 1970 e de 1990, o país buscou diversificar parceiros políticos e econômicos e encontrou no Oriente Médio a possibilidade de expandir vendas de produtos agrícolas e industriais e de serviços, buscando equilibrar a dependência brasileira de importação do petróleo dos países da região.

Portanto, conclui-se, a partir da análise de Putnam (2010), Milani (2011) e Salomón e Pinheiro (2013), a imbricação do contexto doméstico e internacional influenciando a política externa brasileira para os países árabes e, também, para os territórios ocupados da Palestina. No capítulo a seguir, serão vistas as diretrizes construídas durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff para a Palestina.

4. AS RELAÇÕES BRASIL PALESTINA DURANTE OS GOVERNOS LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003- 2010) E DILMA ROUSSEFF (2011-2014)

Este capítulo tem o objetivo de identificar e comparar as ações do Brasil para a Palestina nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014). A política externa brasileira destacou-se pela busca da autonomia nas relações internacionais durante o Governo Lula, com reflexos sobre as decisões da política externa tomadas em diversos âmbitos. Assim, o presente capítulo investiga se houve continuidade ou mudança nas relações Brasil-Palestina entre os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

De forma geral, as relações entre o Brasil e a Palestina, como foi possível identificar no capítulo anterior, mantiveram-se constantes, fundamentadas no apoio à Palestina livre e independente a partir das fronteiras anterior a ocupação israelense de 1967 e ao respeito às resoluções instituídas pela ONU. Todavia, o relacionamento com os países árabes passou por ajustes. No primeiro capítulo, observou-se que Hermann (1990) sinaliza que a mudança do presidente e choques externos, entre outros fatores, são fundamentais para compreender redirecionamentos da política externa. Entre os fatores externos, como foi notado no segundo capítulo, deve ser observadas as dinâmicas relevantes que estruturam as relações entre os árabes e israelenses, a começar pela legitimação do Estado israelense que ocorreu por meio da aprovação da Resolução 181 da AGNU, que institucionalizou a divisão dos Territórios Palestinos em dois Estados, um judeu, e outro palestino.

Neste capítulo serão estudadas as relações com a Palestina durante os Governos Lula da Silva e o primeiro mandato do Governo Dilma Rousseff. O capítulo será dividido da seguinte maneira: em primeiro lugar, abordam-se as características gerais da política externa dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, para melhor compreender as principais diretrizes de cada período (Seções 4.1 e 4.2); em segundo lugar, caracterizam-se as relações diplomáticas e econômicas para os territórios palestinos durante os dois governos (Seção 4.3); em seguida, identificam-se menções à Palestina (ou não) nos discursos gerais de política externa (discursos presidenciais na AGNU, discursos de posse dos presidentes e chanceleres) (Seção 4.3), o número de visitas realizadas à Palestina pelos presidentes e chanceleres e as visitas recebidas por autoridades palestinas (Seção 4.4) e iniciativas de cooperação técnica e humanitária para os Territórios Palestinos (Seção 4.5).

4.1 As características gerais da política externa do governo Lula da Silva (2003-2010)

Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais de 2002, obtendo um total de 52 milhões de votos válidos, equivalente o percentual de 61% do total, vencendo o candidato da oposição José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que obteve cerca de 33 milhões de votos válidos, equivalente o percentual 33% no total. Em 2006, Lula da Silva foi reeleito presidente com cerca de 58 milhões de votos válidos, equivalente a 60% do total, contra 37 milhões de votos do candidato de oposição Geraldo Alckmin do PSDB (RIEDIGER, 2014).

Durante seus dois mandatos na Presidência da República, Lula da Silva conseguiu destaque político em diversos setores, sublinhando-se aqui os que se relacionam à política externa. Rinaldi (2015), ao examinar a agenda internacional do Brasil, conclui que no Governo Lula a política externa obteve importante participação da sociedade civil organizada e de grupos sociais interessados no percurso que a política externa seguiria diante das vicissitudes do cenário internacional.

As decisões tomadas por Lula da Silva em relação à composição do quadro diplomático brasileiro foram feitas a partir da convergência ideológica do presidente e de seus ministros. Assim, Celso Amorim foi escolhido para ministro das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães ocupou a Secretaria Geral do Itamaraty, e Marco Aurélio Garcia foi escolhido para chefiar a Assessoria de Relações Internacionais da Presidência da República. Em comum, de acordo com Rinaldi (2014), esses ministros possuíam uma linha de pensamento desenvolvimentista-autonomista.

Os autonomistas, segundo Saraiva (2010), incorporam ideias de cunho desenvolvimentista, nacionalista e universalista, contrapondo-se ao viés institucionalista-pragmático que caracterizou a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso na gestão do chanceler Luiz Felipe Lampreia. Os institucionalistas são favoráveis à liberalização condicionada e priorizam a participação brasileira nos regimes internacionais. Em comum, os institucionalistas e os autonomistas compartilham a autonomia, o universalismo e a ampliação do horizonte diplomática do país.

A estratégia construída pelo o Governo Lula para buscar ampliar os horizontes da diplomacia brasileira foi a da “autonomia pela diversificação”. Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283) definem autonomia pela diversificação como

[a] adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.283).

A autonomia pela diversificação desenvolvida no Governo Lula se opõe à estratégia elaborada no Governo Fernando Henrique Cardoso, conhecida como “autonomia pela participação”. No governo FHC, o conceito de autonomia significava a participação do país nos regimes internacionais vinculada ao ideal liberal, e buscava influenciar as regras que conduzem o sistema internacional. Todavia, ambos os conceitos de autonomia desenvolvido nos governos Lula e FHC contrastam com a visão de autonomia que guiou o Brasil nas relações internacionais entre os anos 1940 até 1990, conhecido como “autonomia pela distância”³⁵ (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Rinaldi (2015) confirma essa interpretação, adicionando outros pontos, ao afirmar que as diretrizes do Governo Lula, na política externa, estiveram fundamentadas em cinco procedimentos cruciais: aproximação brasileira com seus vizinhos da América do Sul nos setores econômico e político; o desenvolvimento conjunto com países no mesmo patamar econômico brasileiro, no âmbito das relações horizontais ou Sul-Sul; a manutenção das relações saudáveis com os países desenvolvidos³⁶; a participação brasileira nos principais organismos internacionais; e, por fim, a difusão de cooperação técnica, humanitária e educacional.

³⁵ O conceito “autonomia pela distância”, segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p.283) significa “uma política de não aceitação automática dos regimes internacionais prevaletentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional.”

³⁶ No que concerne ao relacionamento com os EUA e a União Europeia (UE), buscou-se evitar conflitos, principalmente com os americanos. Com relação à UE procurou-se ampliar as oportunidades de diálogos sobre os desafios globais e de intercâmbio cultural. A parceria com a UE permitiu que o país dinamizasse os vínculos econômicos e acordos de cooperação científica e tecnológica (RINALDI, 2015).

Buscando aproximar os países da América Latina, deu-se continuidade à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), elaborada em 2000³⁷. Outras iniciativas que se destacaram durante o Governo Lula foram a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e fortalecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), desenvolvendo uma esfera funcional para maior normatização e institucionalização das relações internacionais entre os países sul-americanos (QUINTANAR; LÓPEZ, 2003).

No âmbito da Cooperação Sul-Sul, promoveram-se vínculos com os países com nível de desenvolvimento similar ao brasileiro por meio de iniciativas como o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), que possibilitou o intercâmbio estratégico em áreas como segurança, comércio e tecnologia, contribuindo para a construção de uma nova estrutura internacional fazendo frente aos principais problemas globais (SILVA, 2015); e o grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que trouxe, para o Brasil, a possibilidade de expandir setores da economia através de cooperações multissetorial entre os países membros. A participação dentro desse sistema de cooperação privilegiou as esferas de governança econômico-financeira e política, assim como o desenvolvimento tecnológico, entre outras áreas (ALMEIDA, 2006).

Concomitante a isso, a diplomacia brasileira sublinhou a necessidade da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de modo que refletisse a realidade contemporânea. O país ressaltou o desejo de obter um assento permanente no órgão, com base nas suas contribuições junto ao conselho ao longo dos anos, sobretudo em missões de paz. A visão diplomática brasileira era de que a reforma traria ao CSNU mais representatividade para a ONU e facilitaria no seu funcionamento (RINALDI, 2015).

A política externa brasileira também buscou dinamizar e estruturar o envolvimento na ajuda humanitária, cooperação técnica, cooperação educacional e contribuições financeiras a organizações internacionais. Segundo os dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC, 2010; ABC, 2011), durante o período de 2005 a 2010 houve um registro total da cooperação correspondente de R\$ 4,2 bilhões. Sendo que, o principal setor que o país colaborou foi na ajuda financeira em

³⁷ O Projeto do IIRSA visa promover a integração e modernização da infraestrutura física do espaço sul-americano. O programa conta com a presença de 12 países sul-americanos.

organizações internacionais. Logo abaixo o quadro que resumo as contribuições financeiras do país em cada setor entre os anos de 2005 e 2010.

Tabela 1 - Modalidade de Cooperação no Governo Lula

CATEGORIAS	2005 (US\$)	2006 (US\$)	2007 (US\$)	2008 (US\$)	2009 (US\$)	2010 (US\$)	TOTAL (US\$)	% do total
Cooperação Técnica – ABC	17.551.324	19.540.091	20.031.322	30.775.578	48.872.380	57.770.554	194.541.249	9
Ajuda Humanitária	749.857	3.290.936	17.896.219	15.584.647	43.521.166	161.469.749	242.512.574	11
Cooperação científica e tecnológica						24.009.084	24.009.084	1
Cooperação Educacional	35.477.494	33.630.927	31.722.525	37.025.440	22.236.953	35.544.099	195.637.438	9
Contribuições a Organizações Internacionais	189.164.751	303.536.318	250.633.896	239.573.728	247.579.564	311.569.290	1.542.057.547	70
TOTAL (US\$)	242.943.426	359.998.272	320.283.963	322.959.394	362.210.063	590.362.776	2.198.757.892	100

Fonte: ABC, 2010; ABC, 2011.

Todos esses desdobramentos mostraram o caráter da política externa do Governo Lula, que retomou em parte o perfil da diplomacia brasileira característico da década de 1970, principalmente durante o Governo Geisel (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). A inserção brasileira nas principais questões no Oriente Médio coadunou com tal perfil, com aproximação centrada em dois eixos: o desenvolvimento econômico e a autonomia política.

Com foi visto anteriormente, a relação do Brasil com os países do Oriente Médio teve momentos de maior aproximação, como durante a participação brasileira na operação de paz da ONU entre os anos 1956 e 1967 e a década de 1970, nos governos de Emilio Médici (1969-1974) e de Ernesto Geisel (1974-1979). Entretanto, a partir dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, houve um distanciamento dos países do Oriente Médio. Porém, no Governo Lula, no âmbito da estratégia da autonomia pela diversificação, o governo voltou a desenvolver relações com a região.

No início do Governo Lula acontecia no Oriente Médio a Segunda Intifada Palestina e a Guerra contra o Terror, que resultou na invasão americana no Iraque. Diante disso, o Governo Lula criticou a ação militar norte-americana na região e pediu pelo fim das disputas entre israelenses e palestinos. Intensificaram-se as relações políticas e econômicas com os países árabes, como demonstra a

realização da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), mecanismo de Cooperação Sul-Sul e de coordenação política em foros multilaterais (ALMEIDA, 2006). Holand (2013) destaca ainda que a política externa do Governo Lula impulsionou as relações do Brasil com os países do Oriente Médio nos setores de cooperação em ciência e tecnológica, agricultura, energia, infraestrutura, transportes e atuação no processo de paz entre israelenses e palestinos.

De forma geral, o ativismo do Brasil nas relações internacionais foi caracterizado, nas palavras do chanceler Celso Amorim (2003), como “ativa e altiva”, com postura internacional mais propositiva, buscando modificar a relação desigual entre os países ricos e em desenvolvimento.

4.2 As características gerais da política externa do governo Dilma Rousseff (2011-2014)

Dilma Rousseff, em outubro de 2010, foi eleita a primeira mulher presidente do Brasil, com 56,05% dos votos válidos. Nas eleições de 2010, Dilma venceu o candidato da oposição do partido do PSDB, José Serra, que conseguiu nas eleições presidenciais 43,95% dos votos válidos (RIEDIGER, 2014).

A presidenta, em seu discurso de posse, afirmou que daria continuidade ao governo de Lula da Silva, tanto na política doméstica quanto na política externa. Em pronunciamento na Câmara dos Deputados a presidenta disse que:

[...] [n]ossa Política Externa estará baseada nos valores clássicos na tradição diplomática brasileira: promoção da paz, respeito ao princípio de não intervenção, defesa dos direitos humanos, fortalecimento do multilateralismo. [...] [S]eguiremos aprofundando no relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos, com nossos irmãos da América Latina e Caribe, com nossos irmãos africanos e com os povos do Oriente Médio, e dos países asiáticos. Preservaremos e aprofundaremos o relacionamento com os Estados Unidos e com a União Europeia. Vamos dar grande atenção aos países emergentes (ROUSSEFF, 2011).

Igualmente, o novo chanceler, Antonio Patriota (2011), que havia assumido importantes cargos do Itamaraty no período anterior, afirmou, em seu discurso de posse, que a política externa brasileira seria orientada a partir das conquistas realizadas durante o Governo Lula da Silva e, posteriormente, construiria novas bases perante os desafios a serem enfrentados pelo novo governo.

De fato, os problemas enfrentados durante o Governo Dilma foram muitos, em especial o agravamento da crise financeira internacional, que fez com que a presidenta lidasse com um cenário financeiro internacional diferente do que prevaleceu durante o Governo Lula. A partir do ano de 2009, a crise financeira econômica deixou de ser hipótese e passou a ser um fato na realidade brasileira, e acabou interferindo em todo o primeiro mandato de Dilma (SILVA, 2015). Diante do cenário de crise econômica, a expectativa era que o governo reformulasse algumas de suas estratégias iniciais em função da desaceleração do crescimento.

Nesse contexto, nota-se que o perfil de conduta da política externa de Dilma mudou para uma diplomacia de resultados, isto é, a busca de resultados imediatos, buscando dialogar com a sociedade civil e os empresários. De acordo com Nery (2011), esse perfil corresponde com o relacionamento do Brasil com a China que, a partir de 2011, tornou-se o principal parceiro comercial brasileiro.

Outra indicação de mudança na condução da política externa entre Lula e Dilma refere-se ao número de viagens presidenciais. Ao longo de quatro anos de governo, Cornetet (2014) observou que Dilma realizou menos viagens internacionais do que o presidente anterior. De acordo com a pesquisa foram cerca de 30% a menos de viagens em relação ao primeiro mandato de Lula e cerca de 50% a menos, em relação ao segundo mandato.

Cervo e Lessa (2014) mostram que o comércio no período Dilma, sofreria com os efeitos da crise, já que a queda no crescimento econômico brasileiro afetou a capacidade exportação. Além disso, a crise também afetaria o orçamento para projetos de cooperação técnica, instrumento que havia sido importante na política externa do Governo Lula, conforme vimos na seção anterior. O gráfico abaixo representa a somatória do orçamento financeiro disponível para execução dos projetos da ABC que são transferidos para organismos internacionais, órgãos e instituições brasileiras.

Gráfico 1 – Evolução financeiras dos projetos da ABC

Fonte: ABC, 2016a.

Observando o gráfico, é possível perceber durante o período Lula houve um aumento dos recursos financeiros destinados à execução dos projetos da ABC. Entretanto, a partir de 2010, observa-se uma brusca redução no orçamento destinado para os projetos da ABC. A mesma situação se repete com os projetos e atividades iniciados a cada ano pela ABC. De acordo com o gráfico abaixo, observa-se a redução do número de novos projetos a partir do início do governo Dilma Rousseff em 2011.

Gráfico 2 – Projetos e Atividades Isoladas por Ano

Fonte: ABC, 2016b.

Outra mudança significativa detectada foi o número de vagas destinadas para novos diplomatas entre os dois governos. Segundo Cornetet (2014), no Governo Dilma houve uma queda tanto em comparação ao primeiro mandato de Lula, 50% a menos, quanto em relação o segundo mandato, 25% a menos de

vagas. O autor conclui, em sua pesquisa, que a política externa de Dilma, em relação a Lula, foi marcada por uma “contenção na continuidade”. Os objetivos nacionais de autonomia e desenvolvimento foram mantidos, mas sustentados de forma menos ousada e positiva. (CORNETET, 2014).

Sobre as representações brasileiras no exterior, segundo a pesquisa de Cornetet (2014) o crescimento anual de embaixadas brasileiras no período do Governo Lula foi superior em relação do Governo Dilma. Segundo a pesquisa, o crescimento anual de postos diplomáticos no exterior, neste caso inclui-se embaixadas e consulados foi de 8,37 e durante o período Lula, enquanto no período Dilma esse percentual foi de 4,28.

Entretanto, Dilma deu continuidade à política externa do Governo Lula no que se refere às relações Sul-Sul, com alguns ajustes. A criação do Banco dos BRICS e de um fundo de investimento para enfrentamento de crise foram amostras das reformas realizadas pelo governo para tentar mitigar os efeitos da crise (GAMA, 2014). O fortalecimento brasileiro em iniciativas como a UNASUL e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), criada no governo anterior, representou o seguimento da aliança com os países da região. Além disso, Dilma também assegurou a entrada da Venezuela no MERCOSUL e abriu perspectiva para entrada de novos membros ao bloco (JAKOBSEN, 2014). Contudo houve momentos de instabilidade no bloco decorrentes da crise política e econômica na Venezuela, Argentina e Paraguai.

O Governo Dilma também se notabilizou ao realizar a Conferência Rio+20 no ano de 2012 e sustentar iniciativas como o Programa PAA-África com o combate à pobreza e programas de assistência social implementados no continente africano que tiveram inspiração no governo brasileiro. Além disso, segundo Gama (2014) o Brasil lutou pela reforma do sistema multilateral, pela defesa dos direitos humanos e da democracia e pelo princípio de integridade territorial dos Estados.

As relações com os EUA passariam por momentos de desgaste, principalmente após as revelações de espionagem do governo brasileiro por parte do governo americano. Devido a esse evento, Dilma foi até a ONU e questionou a cyber-espionagem internacional. Concomitante, o governo impulsionou um fórum internacional que criou mecanismos internacionais de regulamentação da internet, fortalecendo a criação do Marco Civil brasileiro.

Com relação ao relacionamento brasileiro com o mundo árabe, no governo de Dilma essa política poderia sofrer alguns ajustes em relação do Governo Lula em decorrência de choques externos, notadamente a Primavera Árabe³⁸, e reestruturação doméstica, em função do perfil do presidente e de seus chanceleres. Entretanto, não chegou a haver uma reorientação da política externa brasileira para a região. Nota-se, de maneira geral, a diminuição de intensidade do dinamismo brasileiro para o mundo árabe em comparação ao Governo Lula (RIEDIGER, 2014):

Enquanto nos anos do governo Lula percebia-se uma intensa atividade diplomática em direção à região – com viagens do presidente, do chanceler e de outros ministros, missões empresarias, participações em reuniões da Liga Árabe -, a mesma intensidade não é perceptível no governo Dilma. Essa mudança, no entanto, não está relacionada às incertezas dos primeiros meses após a Primavera Árabe, mas principalmente, ao perfil da presidente Dilma, que, como cabeça do governo, impõe sua visão à política externa. Ao prezar por uma diplomacia de resultados (RIEDIGER, 2014, p.110).

Esta monografia visa compreender especificamente se as relações do Brasil com a Palestina, durante os Governos Lula e Dilma ,foram marcadas por continuidade ou mudança. Nas próximas seções segue-se o levantamento de dados sobre relações diplomáticas e econômicas; os discursos presidenciais e de ministros; visitas realizadas e recebidas; iniciativas de cooperação técnica e ajuda humanitária.

4.3 Relações diplomáticas e econômicas do Brasil com a Palestina

Como foi visto anteriormente, Lula da Silva utilizou como ferramenta de inserção internacional a política da autonomia pela diversificação. Essa política é traduzida na ampliação da presença brasileira nas relações internacionais, que pode ser medida, como exemplo, pelo aumento no número de embaixadas brasileiras ao redor do mundo, assim como pelo número de novos diplomatas. Naquele momento,

³⁸A Primavera Árabe iniciou-se no final do ano de 2010, quando um cidadão tunisiano em conflito com autoridades locais cometeu autoimolação. A presença de autocracia no mundo árabe e condições precárias de vida, como desigualdade social, aumento do custo de vida e desemprego, motivaram os cidadãos tunisianos a protestarem contra o governo, e a onda de protesto se espalhou no mundo árabe, principalmente nos países do norte da África (LIMA, 2014).

a economia brasileira apresentava bons índices de crescimento econômico, possibilitando que o governo fizesse investimentos no exterior.

A Palestina, por sua vez, poderia ser vista como um novo lugar para os investimentos brasileiros (além do que o apoio à causa palestina é bem visto pelos países árabes, importantes consumidores dos produtos brasileiros). Porém, para que isso acontecesse seria necessário que as relações conflituosas entre os palestinos e os israelenses fossem solucionadas. Além disso, a perspectiva brasileira era ampliar sua participação nas principais questões do cenário internacional, e é possível que a mediação no conflito entre Israel e Palestina contribuisse para o pleito brasileiro de ocupar uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU. De forma geral, como vimos no Capítulo 3, o histórico do relacionamento brasileiro com a Palestina teve momentos de maior aproximação, assim como períodos de maior distanciamento.

A partir de 2004, o governo brasileiro iniciou uma série de políticas sólidas de apoio à causa palestina. Nesse ano, o Brasil instaurou oficialmente o processo de abertura da embaixada do Brasil na Palestina, em Ramallah, na Cisjordânia³⁹. A abertura da representação teve como objetivo ampliar as relações diplomáticas brasileiras com os palestinos, inserindo-se na diretriz do Governo Lula de se aproximar do mundo árabe. A decisão de instalar uma representação diplomática brasileira nos territórios ocupados palestinos havia sido anunciada em dezembro de 2003, quando o presidente Lula realizou sua primeira viagem ao Oriente Médio (BAEZA, 2011).

O Brasil, além disso, recebeu eventos internacionais ligados ao processo de paz, como o Seminário Internacional de Mídia sobre Paz no Oriente Médio, realizado no Rio de Janeiro em julho de 2009. O evento aconteceu no Palácio Itamaraty e reuniu cerca de 150 convidados de diversos lugares do mundo. Os palestinos e israelenses também participaram do encontro, que teve como objetivo discutir os acontecimentos no Oriente Médio e a influência da mídia nesse processo. O encontro ficou marcado por tentar engajar israelenses e palestinos na busca de um acordo político estável (MRE, 2011).

Em 2010, foram realizados dois eventos internacionais. O primeiro refere-se ao III Fórum das Nações Unidas da Aliança das Civilizações, que é composto por

³⁹ O embaixador brasileiro Bernardo de Azevedo Brito inaugurou o escritório em Ramallah ao lado de autoridades locais.

mais de 135 países e diversas organizações. Um dos objetivos do encontro foi a discussão sobre as diferenças culturais entre as nações ao redor do mundo, destacando o caso israelo-palestino. O segundo evento foi a Conferência Econômica da Diáspora Palestina, cujo intuito foi promover investimentos nos Territórios Palestinos ocupados (MRE, 2011).

Ainda no mesmo ano, por ocasião da IV Cúpula do IBAS em Brasília, ministros brasileiros e representantes da Índia e África do Sul realizaram uma reunião com o chanceler palestino Riad Malki. No encontro, os países integrantes do grupo pediam a retomada das negociações entre palestinos e israelenses. O IBAS defendeu, ainda, a criação do Estado palestino, soberano, democrático, independente, unido e viável, coexistindo pacificamente ao lado de Israel dentro das fronteiras pré-1967, sendo Jerusalém Oriental como sua capital (IBSA, 2010).

No dia 03 de dezembro de 2010, o Brasil oficialmente reconheceu o Estado da Palestina nas fronteiras de 1967, aceitando todos os territórios ocupados, incluindo a Cisjordânia, como parte da nação palestina. A posição brasileira, segundo o Itamaraty, foi em resposta à carta de Mahmoud Abbas, presidente da ANP, em que pedia o reconhecimento formal do país. Assim, Lula enviou uma carta direcionada aos representantes palestinos indicando o voto brasileiro pelo reconhecimento do Estado da Palestina (MRE, 2013).

Segundo Baeza (2011), o reconhecimento brasileiro do Estado da Palestina nas fronteiras de 1967 seguia a política de países que já haviam reconhecido anteriormente⁴⁰ e que eram parceiros próximos ao Brasil. Ou seja, é possível que com a medida o Brasil tenha buscado não apenas ampliar as relações econômicas e políticas com a Palestina, mas também com outros países apoiadores da causa palestina. Uma segunda interpretação que pode ser feita em relação à declaração, de que atendia a princípios das relações internacionais do Brasil, como autodeterminação dos povos, igualdade entre os Estados e defesa da paz.

Logo após o reconhecimento do Brasil, em um período de três meses, nove dos dozes países da América do Sul decidiram pelo reconhecimento do Estado da Palestina. Abaixo, segue o quadro dos países sul-americanos que reconheceram, após o Brasil.

⁴⁰ Rússia, China, África do Sul e Índia, além de diversos países árabes, já haviam reconhecido o Estado da Palestina anteriormente ao Brasil.

Tabela 2 – Países Sul-americanos que reconheceram a Palestina

País	Data do reconhecimento
Brasil	03 de dezembro de 2010
Argentina	06 de dezembro de 2010
Bolívia	22 de dezembro de 2010
Equador	24 de dezembro de 2010
Chile	07 de janeiro de 2011
Guiana	14 de janeiro de 2011
Peru	24 de janeiro de 2011
Paraguai	29 de janeiro de 2011
Suriname	01 de fevereiro de 2011
Uruguai	15 de março de 2011

Fonte: BAEZA, 2011

Por fim, em 2010 a delegação especial palestina em Brasília passaria a denominar-se Embaixada do Estado da Palestina. A medida teve como fundamento a complementação da decisão brasileira no que concerne ao reconhecimento do Estado árabe (MRE, 2013).

Em 2011, primeiro ano do Governo Dilma, a AGNU aprovou a resolução 67/19, que contou com o apoio de 138 dos 193 Estados membros da organização, incluindo o Brasil. A resolução elevou o status da Palestina nas Nações Unidas para Estado Observador não membro. Na época, o MRE publicou uma nota parabenizando o ato e reiterou o apoio brasileiro à retomada de negociações entre Israel e a Palestina para que pudessem chegar a um acordo pacífico e duradouro, baseado na solução de dois Estados.

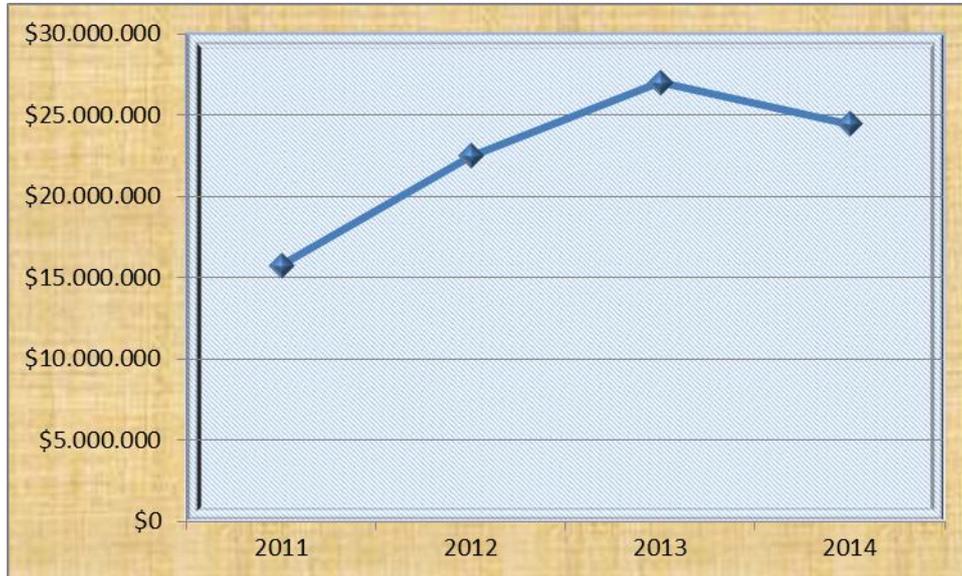
Ainda em 2011, foi estabelecido um acordo multilateral de livre comércio envolvendo o MERCOSUL⁴¹ e a Palestina. O acordo possibilitou que os países que compõem o bloco tivessem acesso ao mercado interno palestino com tarifas reduzidas de importação e vice-versa. A Palestina, a partir de então, poderia obter as mesmas condições para exportar suas mercadorias para os países do MERCOSUL.⁴² Com a medida, o comércio bilateral entre o Brasil e a Palestina teve

⁴¹ Atualmente os países que fazem parte do MERCOSUL são: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

⁴² Segundo a publicação, o acordo possibilitaria: comércio de bens, regras de origem; salvaguardas bilaterais; regulamentos técnicos, normas e procedimentos de avaliação e

início. Apesar disso, os valores das transações econômicas eram bastante tímidos. Abaixo temos o gráfico de exportação de bens do Brasil para a Palestina a partir de 2011.

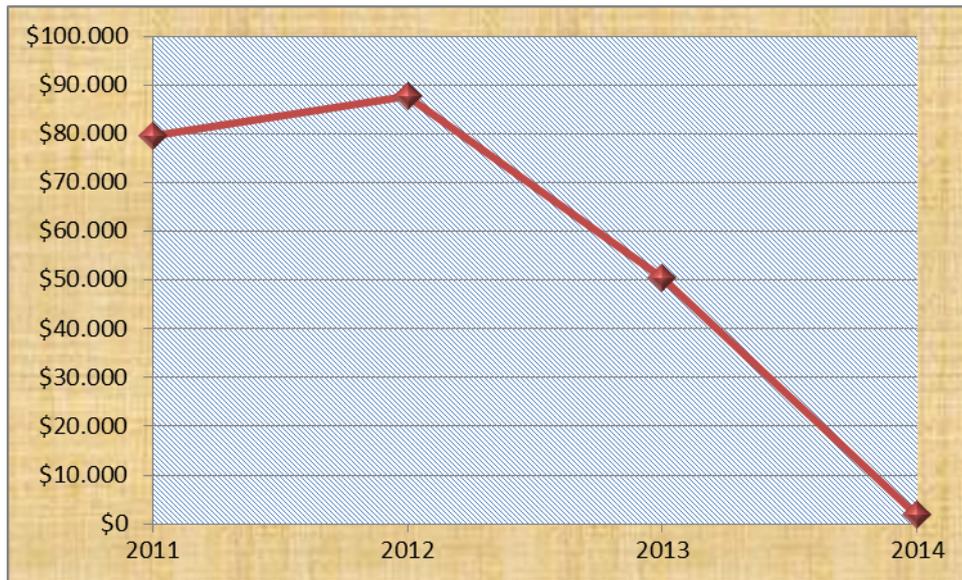
Gráfico 3 – Exportações do Brasil para a Palestina (2011-2014)



Fonte: gráfico elaborado pelo autor a partir de dados do Alice Web

Como se pode observar no Gráfico 3, as exportações brasileiras, em 2011, atingiram a marca de US\$ 15,7 milhões. Em 2012, o total exportado foi de US\$ 22,4 milhões, significando um aumento de 42,6% em relação a 2011. Em 2013, o comércio continuou a crescer, mesmo a um ritmo lento, atingindo US\$ 27 milhões. Assim, no período de 2011 até 2014, houve um aumento de 55,4 % das exportações brasileiras para a Palestina. Segundo os dados do Alice Web (2016), o Brasil exportou para a Palestina nesse período produtos como: carne bovina, cereais, farinha, amido, medicamentos entre outros produtos. No total, entre o ano de 2011 a 2014 foram exportados 56 itens, totalizando um fluxo econômico de US\$ 89,5 milhões.

É importante observar também a composição das importações dos produtos palestinos para o Brasil. Logo abaixo, o Gráfico 2 mostra o comportamento da relação bilateral de importações Brasil- Palestina entre os anos de 2011 e 2014.

Gráfico 4 – Importações da Palestina pelo Brasil (2011-2014)

Fonte: gráfico elaborado pelo autor a partir de dados do Alice Web

Ao observar o Gráfico 4, o destaque, notoriamente, é a queda das importações dos produtos palestinos pelo Brasil a partir do ano de 2012. Em 2011, quando iniciou a relação bilateral, haviam sido importados o total US\$ 79,5 mil, valor que caiu ao longo dos três anos seguintes, chegando em 2014 a apenas US\$ 1,623 mil, isto é, uma redução de 97,9% das importações brasileiras dos produtos palestinos. É importante frisar que as dificuldades existentes nos territórios palestinos inviabilizam a produção local, refletindo assim na capacidade exportadora e, conseqüente, na capacidade produtiva.

De acordo com o Alice Web (2016), os principais produtos que o Brasil importa da Palestina são: frutas secas, nozes, cascas de cítricos, entre outros. No total, entre os anos de 2011 a 2014 foram importados 12 produtos, as quais possuem um valor agregado bastante baixo, refletindo assim um fluxo comercial pequeno. A Palestina, segundo o UN Comtrade (2016), ocupa a 158ª posição entre os países de origem dos produtos importados pelo Brasil, representando uma fração quase nula na balança comercial do país. Em relação às exportações, a Palestina ocupou a posição de 142ª como destino das exportações brasileiras.

4.4 Análise de discursos gerais de política externa brasileira

Os discursos de política externa representam momentos em que o governo tem a oportunidade de afirmar metas futuras, reafirmar parcerias políticas,

questionar demandas e comentar sobre conquistas. Alguns discursos ganham mais notoriedade do que outros devido a sua relevância política. Sendo assim, os discursos analisados nesta monografia serão, em primeiro lugar, os discursos de posse dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff realizados no Congresso Nacional em Brasília; em segundo lugar, os discursos de posse dos ministros das Relações Exteriores na tramitação de cargo; e, por fim, os discursos brasileiros na abertura da AGNU em Nova Iorque.

A escolha pelo discurso de posse dos presidentes e de seus ministros se justifica pela sua importância política. Nele é possível identificar quais são as reais prioridades de um país em sua política externa. São distintos dos discursos realizados por ocasião de contatos bilaterais, por exemplo, quando se tende naturalmente a ressaltar as relações com países específicos. Com relação ao discurso na AGNU, eles representam a visão de mundo que o país possui e que conduzem nas ações internacionais, tendendo a enfatizar preocupações convergentes com as da comunidade internacional.

Para analisar os discursos, será contabilizada a quantidade de vezes que os emissores fizeram referência ao Estado Palestino ou povo palestino em seus respectivos discursos, comparando-se a frequência em que foram mencionados nos Governos Lula e Dilma.

4.4.1 Discursos de posse

No pronunciamento do presidente Lula na ocasião de sua posse no Congresso Nacional, em Brasília, no dia 01 de janeiro de 2003, não houve referência à Palestina. O presidente apenas ressaltou a relação harmoniosa existente entre árabes e israelenses que residem no Brasil. No discurso, o presidente endossou a necessidade de respeito às resoluções instituídas pelas organizações multilaterais, destacando-se as Nações Unidas. Segundo ele, cabe a ONU a primazia de instituir a paz e a segurança internacional onde se encontra a desordem política, principalmente no Oriente Médio, onde a paz deve ser formalizada através de meios pacíficos e pela via da negociação (LULA DA SILVA, 2003).

No discurso de posse do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, observou-se a mesma posição. O ministro ressaltou o vínculo cultural árabe presente no Brasil, destacando a convivência pacífica entre judeus e árabes no território nacional. Além disso, Amorim defendeu que os conflitos existentes no

O Oriente Médio deveriam ser solucionados através de meios pacíficos, principalmente sendo orientada nas resoluções da ONU (AMORIM, 2003). Assim como no discurso de Lula, Amorim não mencionou diretamente a Palestina ou Territórios Palestinos ocupados.

No segundo discurso de posse do presidente Lula da Silva no Congresso Nacional, em 2007, o presidente, novamente, não mencionou os palestinos. Dessa vez, tampouco comentou o conflito envolvendo árabes e israelenses. Lula preferiu destacar as conquistas realizadas durante os quatro anos de governo. A política externa, segundo as palavras do presidente, foi marcada pelo multilateralismo, permitindo que o governo mantivesse boas relações políticas com diversos países do mundo, destacando os países desenvolvidos e os que pertencem ao Sul Global (LULA DA SILVA, 2007).

Já em seu discurso de posse em janeiro de 2011 no Congresso Nacional, com a ilustre presença de Mahmoud Abbas, Dilma Rousseff destacou que a política externa brasileira estaria baseada nos seguintes princípios: respeito ao princípio de não intervenção, defesa dos direitos humanos, fortalecimento do multilateralismo e luta contra fome e a miséria no mundo. Dilma ressaltou ainda o bom relacionamento que o governo vinha mantendo com os países sul-americanos, os países asiáticos, os povos do Oriente Médio, os africanos e os países desenvolvidos. Além disso, Dilma reforçou o apelo pela reforma dos organismos internacionais, sobretudo o CSNU. Dilma, assim como Lula da Silva, não mencionou a Palestina (ROUSSEFF, 2011).

No discurso de posse do ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, em janeiro do mesmo ano, pronunciou-se sobre projetos desenvolvidos na área de cooperação técnica com países em desenvolvimento no Oriente Médio, ressaltando a importância social da atuação brasileira em alguns países da região. O ministro acrescentou ainda, a importância do grupo ASPA para o Brasil, sinalizando o vínculo econômico e político desenvolvido durante os anos (PATRIOTA, 2011).

Em 2013, Luiz Alberto Figueiredo assumiu o Ministério das Relações Exteriores, após exoneração de Patriota. Em um breve discurso de posse, o novo ministro não comentou em momento algum sobre a relação Brasil-Palestina. Ele enalteceu somente alguns preceitos base da política externa brasileira e reafirmou o compromisso de guiar o Brasil nas relações internacionais (FIGUEIREDO, 2013).

Nota-se, portanto, que os discursos de posse apresentados acima não realizaram menção direta à Palestina, embora tenha ficado evidente a preocupação em relação ao conflito entre árabes e israelenses por parte da diplomacia brasileira. A preocupação pode ser interpretada através de fatos ocorridos no passado. As instabilidades causadas na região nas décadas de 1960 e 1970 culminaram com duas crises do petróleo que atingiram o Brasil.

Outra interpretação que pode ser realizada é que o interesse brasileiro na região é perene devido ao laço cultural brasileiro com as comunidades do Oriente Médio. No Brasil existem mais de 10 milhões de descendentes árabes. Além disso, há comunidade de palestinos no Rio Grande do Sul e no nordeste brasileiro. Assim, o anseio brasileiro de construir uma ordem pacífica e solidária, fundada no direito e nos princípios multilaterais, sublinhado na conduta tradicional da política externa esteve presente nos discursos de posse de ambos os presidentes.

Apesar de os discursos não terem mencionado a Palestina, podemos extrair dos mesmos o compromisso brasileiro em participar do processo de paz na região, motivado possivelmente tanto por fatores históricos, como a presença de comunidades árabes no país e a dependência da importação de petróleo, quanto por questões conjunturais relacionadas à ênfase dada pelos governos do PT a uma participação mais ativa nas relações internacionais.

4.4.2 Discursos na AGNU

Em relação aos discursos realizados na AGNU, o tema sobre a questão Palestina no decorrer dos anos mostrou-se mais presente do que nos discursos de posse. A tabela abaixo permite visualizar o emissor, o ano do discurso e o trecho da exata menção ao que foi dito quando houve a citação a Palestina.

Tabela 3 – As menções a Palestina nos discursos brasileiros na AGNU

Data do discurso	Emissor	AGNU	Menção a Palestina (sim/não)
23 de setembro de 2003	Lula da Silva	58ª AGNU	Não
21 de setembro de 2004	Lula da Silva	59ª AGNU	Sim “Não se vislumbra, por exemplo, melhora na situação crítica do Oriente Médio. Neste, como em outros conflitos, a comunidade internacional não pode aceitar que a violência proveniente do Estado, ou

			de quaisquer grupos, se sobreponha ao diálogo democrático. O povo palestino ainda está longe de alcançar autodeterminação a que tem direito.”
17 de setembro de 2005	Celso Amorim	60ª AGNU	Sim “No Brasil, há um renovado interesse pelo mundo árabe, inspirado por fortes laços históricos e culturais [...] Durante diversas viagens ao Oriente Médio, tive a oportunidade de conversar com uma variedade de interlocutores, incluindo as lideranças israelenses e palestinas. [...]A prática efetiva da tolerância e o respeito ao outro, e a convivência harmoniosa das diversas comunidades constituem talvez, a nossa vantagem comparativa. Percebi que esta convicção é compartilhada por importantes personalidades e líderes políticos tanto em Israel quanto na Palestina.”
19 de setembro de 2006	Lula da Silva	61ª AGNU	Não
25 de setembro de 2007	Lula da Silva	62ªAGNU	Não
23 de setembro de 2008	Lula da Silva	63ª AGNU	Não
23 de setembro de 2009	Lula da Silva	64ª AGNU	Sim “ Esse mundo multipolar não será confiante com as Nações Unidas. Ao contrário. Poderá ser um fator de revitalização da ONU. De uma ONU com a autoridade política e moral para solucionar os conflitos do Oriente Médio, garantindo a coexistência de um Estado Palestino com o Estado de Israel”.
23 de setembro de 2010	Celso Amorim	65ª AGNU	Sim “Seguimos com atenção aos desdobramentos no processo de paz no Oriente Médio. Esperamos que o diálogo direto entre palestinos e israelenses, lançados no início desde mês, levem a avanços concretos e que resulte em um Estado palestino nas fronteiras anteriores a 1967. Um estado que assegure ao povo palestino uma vida digna coexistindo lado a lado pacificamente com o estado de Israel”.
21 de Setembro de 2011	Dilma Rousseff	66ª AGNU	Sim “O Brasil está pronto a cooperar com o mais jovem membro das Nações Unidas e contribuir para seu desenvolvimento soberano. Mas lamento ainda não poder saudar, desta tribuna, o ingresso pleno da

			<p>Palestina na ONU. O Brasil já reconhece o Estado palestino como tal, nas fronteiras de 1967, de forma consistente com as resoluções das Nações Unidas. Assim como a maioria dos países nesta assembleia, acreditamos que é chegado o momento de termos a Palestina aqui representada a pleno título. O reconhecimento ao direito legítimo do povo palestino à soberania e à autodeterminação amplia as possibilidades de uma paz duradoura no Oriente Médio. Apenas uma Palestina livre e soberana poderá atender aos legítimos anseios de Israel por paz com seus vizinhos, segurança em suas fronteiras e estabilidade política em seu entorno regional.”</p>
25 de setembro de 2012	Dilma Rousseff	67ª AGNU	<p>Sim</p> <p>“Quero deter-me mais uma vez na questão israelo-palestina. Reitero minha fala de 2011, quando expressei o apoio do governo brasileiro ao reconhecimento do Estado Palestino como membro pleno das Nações Unidas. Acrescentei, e repito agora, que apenas uma Palestina livre e soberana poderá atender aos legítimos anseios de Israel por paz com seus vizinhos, segurança em suas fronteiras e estabilidade política regional”.</p>
24 de setembro de 2013	Dilma Rousseff	68ª AGNU	<p>Sim</p> <p>“A paz duradoura entre Israel e Palestina assume nova urgência diante das transformações por que passa o Oriente Médio. É chegada a hora de se atender às legítimas aspirações palestinas por um estado independente e soberano. [...] As atuais tratativas entre israelenses e palestinos devem gerar resultados práticos e significativos de um acordo”.</p>
24 de setembro de 2014	Dilma Rousseff	69ª AGNU	<p>Sim</p> <p>“Gostaria de reiterar não podemos permanecer indiferentes à crise israelo-palestina, sobretudo depois dos dramáticos acontecimentos na Faixa de Gaza. [...] Negociações efetivas entre as partes têm de conduzir à solução de dois Estado – Palestina e Israel – vivendo lado a lado e em segurança, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas”.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do MRE e FUNAG.

Nota-se, portanto, que nos oitos discursos realizados pelo Brasil durante o período Lula da Silva na AGNU, a Palestina foi mencionada 9 vezes, ao passo que

nos quatro anos do governo Dilma Rousseff, a Palestina foi citada 15 vezes. Lula discursou na AGNU em seis ocasiões e, desse seis discursos, foram citadas 2 vezes a Palestina. Já, em relação o discurso de Celso Amorim, realizado em duas ocasiões, citou a Palestina 7 vezes, sendo que no discurso de 2010 o ministro chegou a mencionar a Palestina 5 vezes.

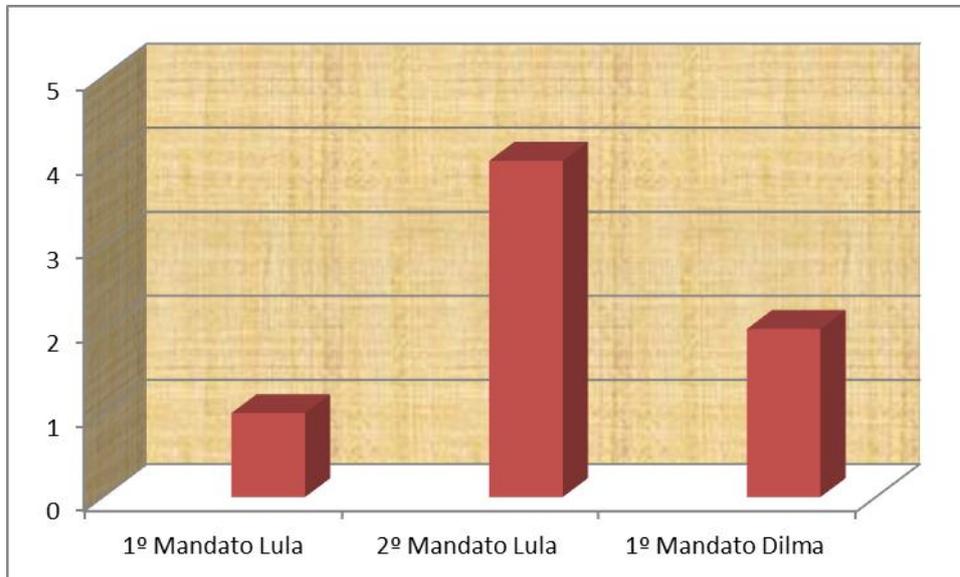
Vale lembrar que, em dezembro de 2010, o Brasil reconheceu a Palestina nas fronteiras anteriores à guerra dos Seis Dias (1967). No ano seguinte, em 2011, o discurso sucedeu ao anúncio brasileiro pelo reconhecimento do estado Palestino. Na ocasião, Dilma Rousseff mencionou a Palestina 5 vezes na AGNU. A menção à Palestina manteve-se durante todo o primeiro mandato da presidenta Dilma.

Observou-se, portanto, que os discursos brasileiros na AGNU, a partir de 2009, ininterruptamente mostram o apoio do país à causa palestina. Em resumo, os discursos brasileiros na AGNU adotaram uma posição de preocupação pela falta de resolução para o caso, depositando as esperanças na ONU pelo fim do conflito árabe-israelense. Antes disso, a posição também parecia sinalizar com um desejo do governo brasileiro de mediar o conflito, tendo em vista as menções à convivência pacífica entre israelenses e árabes no Brasil.

4.5 Números de visitas realizadas à Palestina pelos presidentes e chanceleres brasileiros e visitas recebidas de autoridades Palestinas

Nessa pesquisa, os números de visitas realizadas e recebidas representam a importância que a diplomacia brasileira concedeu ao relacionamento político entre o governo brasileiro e palestino. Ao longo do mandato do presidente Lula e do primeiro mandato da presidente Dilma foram realizados inúmeros encontros entre os brasileiros e os palestinos. Logo abaixo, o Gráfico 5 sistematiza o número de visitas de autoridades brasileiras – chanceleres e presidentes - para a Palestina.

Gráfico 5 - Número de visitas realizadas por chanceleres e presidentes brasileiros à Palestina durante os governos Lula e Dilma*



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados do MRE

*no caso do Governo Dilma à visita do vice-presidente Michel Temer foi computada

A primeira visita à Palestina aconteceu em 2005. Celso Amorim foi recebido em Ramallah pelo primeiro-ministro palestino, Ahmed Qorei. Nesse encontro bilateral, Amorim convidou o ministro palestino para participar, em Brasília, da reunião do grupo ASPA. O ministro Qorei aceitou o convite feito por Amorim. Além disso, Amorim reuniu-se com Mahmud Abbas, presidente da ANP, e visitou o túmulo de Yasser Arafat (MRE, 2013).

Celso Amorim voltaria a se encontrar com autoridades árabes na Palestina em 2008, 2009 e 2010. No total, Amorim viajou a região para tratar de assuntos internacionais em quatro ocasiões. As reuniões tinham o objetivo de tratar de temas bilaterais com autoridades locais e discutir a situação regional no Oriente Médio (MRE, 2013).

Em 2010, o presidente Lula percorreu os Territórios Palestinos ocupados e conheceu Ramallah. Durante a viagem, que aconteceu nos dias 16 e 17 de março, Lula reuniu-se com o presidente da ANP e com o primeiro ministro palestino, Salam Fayyad para tratar de assuntos bilaterais. Junto com Lula estavam cerca de 20 empresários brasileiros (MRE, 2010). Nesta viagem, Lula inaugurou a “Rua Brasil”,

que fica próxima ao complexo presidencial da ANP. O presidente também visitou o túmulo de Yasser Arafat. Por fim, foram assinados acordos de cooperação técnica, educacional e cultural (MRE, 2013), os quais serão apresentados na seção seguinte. Em 2012, Antonio Patriota, chanceler de Dilma, realizou viagem para Palestina, onde se encontrou com autoridades locais - Mahmoud Abbas, Salam Fayyad e Riad Malki. No encontro, foram discutidas oportunidades para ampliar agenda bilateral entre os dois países e questões relacionadas ao processo de paz israelo-palestino. Além disso, discutiram-se projetos de cooperação em áreas da saúde, urbanismo e agricultura (MRE, 2012).

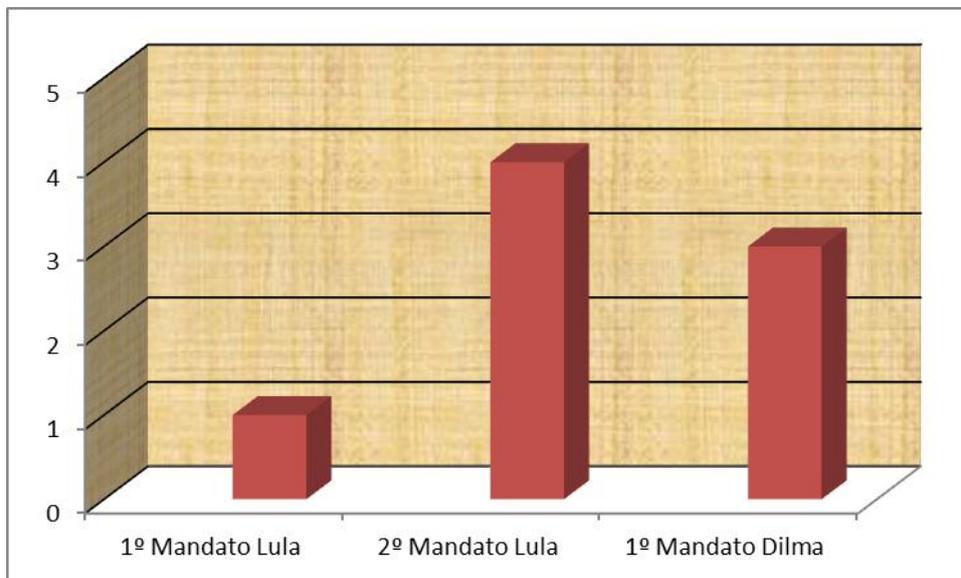
Em 2013, foi a vez do então vice-presidente da República, Michel Temer, realizar visita aos Territórios Palestinos ocupados. Contudo, devido os acontecimentos internos no Brasil em julho de 2013⁴³, Temer teve de encurtar sua visita à região. De acordo com o Itamaraty, estava previsto que o vice-presidente se reunisse com autoridades locais, visitasse o mausoléu de Yasser Arafat, além de conhecer o campo de refugiados de Aida. Entretanto, somente uma reunião com Mahmoud Abbas foi cumprida (RIEDIGER, 2014).

Podemos observar que Lula e seu ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, visitaram os Territórios Palestinos. Amorim teve a incumbência de visitar a região em quatro oportunidades: 2005, 2008, 2009 e 2010. Já Lula visitou a Palestina em 2010. A visita foi a segunda de um chefe de Estado brasileiro à Palestina, sendo o primeiro a realizar uma visita ao local Dom Pedro II em 1876 (RIEDIGER, 2014). Todavia, no Governo Dilma, a presidenta não chegou a realizar alguma viagem para região delegando a tarefa para seu ministro, Antonio Patriota, em 2012, e para o vice-presidente da República, Michel Temer, em 2013.

O Gráfico 6 sistematiza as visitas recebidas pelo governo brasileiro de autoridades palestinas. O primeiro encontro dessa natureza aconteceu em 2005, a convite da diplomacia brasileira. O encontro aconteceu na I Cúpula América do Sul–Países Árabes (ASPA), que contou com a participação do presidente da Autoridade Palestina, Mahmoud Abbas, e também com a presença de 34 países, que discutiram as relações entre a América Latina e os países árabes (MRE, 2005).

⁴³ Entre abril e julho de 2013, eclodiram no país manifestações populares que reivindicavam diversas questões, como por exemplo os excessos de gastos públicos, má qualidade dos serviços social, corrupção e dentre outras.

Gráfico 6 - Visitas de autoridades palestinas ao Brasil durante os Governos Lula e Dilma



Fonte: gráfico elaborado pelo autor a partir de dados do MRE

Em 2008, o Brasil recebeu a visita do ministro dos Negócios Estrangeiros da Palestina, Riad Malki. Em 2009, foi a vez do representante da ANP, Mahmoud Abbas, visitar o Brasil. No ano seguinte, o Brasil recebeu a visita do comissário de relações internacionais do Fatah, Nabil Shaath. E, ainda, em 2010, o ministro de negócios estrangeiros da palestina, Riad Malki, reuniu-se em Brasília com os ministros do IBAS (MRE, 2013).

Em 2011, Abbas esteve presente na posse da presidenta Dilma em Brasília. Durante a visita, o presidente da ANP buscou restabelecer o mesmo vínculo que havia sido construído durante a administração de Lula. O Brasil recebeu, ainda, políticos ligados à ANP - Nabil Shaath em 2012, e Ahmed Majdalani em 2013 (MRE, 2013).

4.6 Iniciativas de Cooperação Técnica e Humanitária

O Brasil é uma nação empenhada com a solidariedade internacional e com o progresso socioeconômico de outras nações subdesenvolvidas. Assim, o país participa de diversas organizações filantrópicas ao redor do mundo para combater a pobreza externa, a fome, a desigualdade social. A participação brasileira em organizações filantrópicas remete aos valores clássicos da política externa brasileira.

Esses valores são pautados, por exemplo, na busca de preceitos humanistas, na proteção do indivíduo e na promoção aos direitos humanos fundamentais, universais e do desenvolvimento (PATRIOTA, 2010).

Como foi visto na Seção 4.1, a participação do Brasil na prestação de cooperação para o desenvolvimento adquiriu relevância durante o Governo Lula como instrumento para a inserção global do país. Entre os países beneficiados pela a cooperação brasileira estava a Palestina.

O governo brasileiro mantém um diálogo intenso com as instituições multilaterais que auxiliam os palestinos que se encontram em campos de refugiados, como é o caso do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês). O contato brasileiro com essas entidades aproxima a sociedade civil com os temas de política externa, uma vez que essas entidades funcionam desvinculadas de interesses comerciais (ONU, 2016).

Em 2005, o Brasil doou cerca de R\$ 121,5 mil para o ACNUR e, para a UNRWA, foram doados R\$ 471,8mil com o propósito de construir casas para os palestinos refugiados no Líbano. Em 2007, na Conferência de Doadores para os Territórios Palestinos em Paris, o Brasil anunciou a doação no valor de US\$ 10 milhões para ações de cooperação e ajuda humanitária. A colaboração foi uma das mais altas realizadas naquela conferência e uma das maiores contribuições brasileiras em ajuda humanitária da história. Concomitante, o país, ao lado do Grupo IBAS, anunciou a contribuição financeira no valor de US\$ 3 milhões para ajuda nos Territórios Palestinos ocupados.

Ainda no mesmo ano, o Brasil aceitou reassentar 108 palestinos através do programa de reassentamento solidário do governo. Entre setembro e novembro de 2007, palestinos que residiam em campos de refugiados no Iraque desembarcaram no Brasil e foram acolhidos pelo programa. Logo após chegarem ao Brasil, os grupos de palestinos foram reassentados em núcleos familiares no interior de São Paulo e no Rio Grande do Sul, com o apoio de organizações não

governamentais associadas ao programa de reassentamento solidário (ACNUR, 2010).⁴⁴

Em 2009, na conferência de Sharm El-Sheikh, no Egito, em discurso do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim anunciou aporte financeiro de US\$ 10 milhões destinados para reconstrução de Gaza. Durante a conferência, o ministro fez um pronunciamento reafirmando o laço com o povo palestino:

Esta conferência é, acima de tudo, uma demonstração de solidariedade ao povo palestino por parte da comunidade internacional e de compaixão com o seu sofrimento. Espero sinceramente que ela seja percebida e entendida por todos os envolvidos. Mas esta Conferência também deve renovar a nossa resolução de estabelecer um Estado Palestino viável, em uma etapa inicial, convivendo lado a lado e em paz com Israel (AMORIM, 2009, apud MRE, 2009).

Além de doações, durante o Governo Lula foram desenvolvidos projetos nas áreas de saúde, educação, esportes e agricultura. Todos esses projetos estão resumidos na tabela a seguir.

Tabela 4 – Projetos de Cooperação Técnica do Brasil com a Palestina lançados durante o Governo Lula

Nome do Projeto	Situação do projeto	Setor	Objetivo
Apoio ao Centro Palestino de Mídia	O projeto início em 02/09/2009 e terminou em 31/12/2009.	Cultura	Estabelecimento de cooperação técnica para finalizar a construção da parte interna da nova sede de mídia em Ramallah.
Treinamento de técnicos palestinos na área de Desenvolvimento Urbano	O projeto início em 1/11/2009 e terminou em 31/03/2010.	Cidades	Realizar missão de cooperação técnica em urbanização a Palestina. O objetivo da missão foi transferir conhecimento técnico moderno de gestão urbana na qual possibilite implementação nos territórios palestinos, assim disponibilizou-se uma equipe técnica para treinamento da equipe local palestino.
Capacitação em técnicas de fisioterapia	O projeto início em 17/05/2009 e	Saúde	O objetivo foi à capacitação de profissionais palestinos na área de fisioterapia.

⁴⁴ Atualmente, esses palestinos têm a proteção legal do Estado brasileiro com serviços básicos de saúde e educação e dispõem de ajuda financeira oferecida pelo ACNUR, destinada àqueles que se encontra em vulnerabilidade financeira no Brasil (ONU, 2016).

para profissionais da Saúde Palestinos	terminou em 17/08/2010.		
Treinamento no Brasil de Equipe Palestina de Futebol Feminino	O projeto início em 01/06/2010 e terminou em 14/09/2010.	Esporte	O objetivo foi capacitar a equipe feminina de futebol palestino na qual teve a participação do Santos Futebol Clube, instituição de excelência na área do Futebol feminino no Brasil, auxiliou, assim, para um o desenvolvimento do esporte palestino
Missão Cooperação Técnica em Saúde, saneamento e Gestão de Fundos na Palestina.	O projeto início em 04/10/201 e terminou em 31/12/2010.	Saúde	O Objetivo foi prestar auxílios em saneamento básicos e em saúde
Capacitação para Diplomata da Palestina	O projeto início em 24/05/2010 e terminou em 24/07/2011.	Educação	O Instituto Rio Branco desenvolveu o projeto de capacitação de diplomatas palestinos, o qual cumpriu a capacitação no Itamaraty.
Capacitação em técnicas de Fisioterapia para Profissionais da Saúde Palestinos –II Edição do Workshop de Fisioterapia em Ramalá	O projeto início em 25/11/2010 e terminou em 30/01/2011.	Saúde	Capacitação técnica e profissional de palestinos na área da saúde.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da ABC

Em 2011 e em 2012, no Governo Dilma Rousseff, diante das necessidades crescentes dos refugiados palestinos, contribuiu com a UNRWA com aporte financeiro de US\$ 8,4 milhões. A partir dessa ação, o país ficou entre os principais países que fizeram doações para organização. Além disso, o governo brasileiro autorizou a doação, por meio do Programa Mundial de Alimentos (PMA), de cerca de US\$ 100 mil em produtos de assistência alimentar direcionada para a população resistente na Cisjordânia em 2012 (ONU, 2016).

Segundo as Nações Unidas, as contribuições brasileiras permitiram que fossem construídas casas, escolas, manutenção de centros e assistência alimentar. Além disso, os recursos foram destinados ao pagamento de salários de professores, enfermeiros e médicos que estavam em contato com cerca de 500 mil jovens espalhados em mais de 250 centros de saúde e clínicas pelos os territórios palestinos (ONU, 2016).

No ano seguinte, o governador do Rio Grande do Sul Tanso Genro realizou visita a um campo de refugiado palestino em Jerusalém. Na ocasião, o governador anunciou doação de 11,5 mil toneladas de arroz para UNRWA. Segundo os representantes da UNRWA, a doação realizada pelo o Estado do Rio Grande do Sul correspondeu a toda a quantidade de arroz necessária para o ano de 2013. A doação foi distribuída nos campos de refugiados palestinos na Faixa de Gaza, Cisjordânia, Jordânia, Líbano e Síria.

O governo Dilma desenvolveu apenas um projeto de cooperação técnica na área de meio ambiente, em gestão de resíduos sólidos e gestão de financiamento público. O mesmo esteve em curso durante um ano e meio, e cumpriu o objetivo de capacitar profissionais palestinos nas áreas mencionadas (ABC, 2014).

4.7 Considerações Finais

O objetivo deste capítulo foi identificar e comparar as ações do Brasil para a Palestina nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014). Para tanto, analisaram-se: as relações diplomáticas e econômicas com os territórios palestinos; discursos gerais de política externa, destacando os discursos de posse dos presidentes e chanceleres, e os discursos realizados na AGNU, identificando se houve menção à Palestina; número de visitas realizadas à Palestina pelos presidentes e chanceleres e visitas recebidas por autoridades palestinas; e iniciativas de cooperação técnica e humanitária para os Territórios Palestinos.

As relações diplomáticas durante o período Lula foram marcadas pela realização de eventos destinados à discussão do fim do conflito envolvendo os árabes e os israelenses, pela instalação de uma embaixada palestina em Brasília e, em 2010, pelo anúncio do reconhecimento brasileiro do estado da Palestina nas fronteiras de 1967. No período Dilma, o país colaborou com a Resolução 67/19, que elevou o status da Palestina na ONU para Estado observador não membro.

No que diz respeito às relações econômicas, o comércio Brasil e Palestina iniciou-se durante o Governo Dilma. O acordo de livre comércio com o MERCOSUL abriu o mercado brasileiro para a Palestina, com tarifas de importação e exportação reduzidas. Os dados reunidos demonstraram que, nos primeiros quatro anos de comércio bilateral entre Brasil e a Palestina, o saldo da balança comercial entre os países obteve como resultado um superávit comercial para o Brasil.

Todavia, é importante, salientar que as condições de vida existentes naquele momento nos territórios palestinos inviabilizaram que o comércio entre os países crescesse.

Com relação aos discursos de posse, tanto nos discursos do presidente Lula, quanto no discurso da presidenta Dilma, não houve menções à Palestina. O mesmo aconteceu nos discursos de posse dos ministros das Relações Exteriores nos dois governos. Já nos discursos proferidos na AGNU, o Governo Lula mencionou a Palestina em 9 oportunidades, destacando-se o discurso realizado por Celso Amorim em 2010, no qual o ministro citou a Palestina 5 vezes. Já nos discursos do governo Dilma contabilizaram-se 15 menções a Palestina. Assim, podemos concluir que houve uma intensificação da menção à Palestina durante o Governo Dilma.

No que concerne às visitas realizadas e recebidas durante os governos em questão, conclui-se que, se for recortado os primeiros quatro anos do governo Lula, iguala-se ao número de viagens realizadas e recebidas durante o governo Dilma. O mesmo acontece se compararmos os quatro anos do segundo mandato do presidente Lula com o primeiro Governo Dilma. No entanto, o presidente Lula visitou a Palestina em 2010, ao passo que Dilma delegou a visita ao vice-presidente do Brasil na época, Michel Temer, que visitou a Palestina em 2013.

No que tange às doações brasileiras, ultrapassaram a marca de US\$ 12 milhões durante o Governo Lula, enquanto no Governo Dilma as doações foram superiores a US\$ 8 milhões. No que diz respeito a projetos de cooperação técnica, durante o Governo de Lula 7 projetos foram implementados, sendo que 2 desses projetos foram concluídos na Gestão Dilma. Apenas 1 projeto foi iniciado neste governo, no setor de meio ambiente. A diminuição do número de projetos coaduna com a diminuição do orçamento da ABC durante o Governo Dilma, durante o qual a crise financeira internacional acabou gerando recessão no âmbito doméstico brasileiro.

Por fim, conclui-se, a partir da análise desenvolvida por Hermann (1990) que a política externa brasileira para Palestina no Governo Lula da Silva em relação ao Governo Dilma Rousseff foi marcada por uma contenção na continuidade. Pode-se afirmar que os objetivos desenvolvidos durante o Governo Lula com a Palestina foram seguidos no Governo Dilma, mas com ajustes.

A crise financeira internacional acabou afetando o Governo Dilma Rousseff. Com isso, viu-se a redução no número de viagens internacionais, no orçamento financeiro e na diminuição de novos projetos. Além disso, as manifestações populares contra o governo acabaram por prejudicar a imagem política interna da presidente. Por outro lado, no âmbito dos discursos tanto no Governo Lula quanto no Governo Dilma manteve-se o apoio brasileiro em prol aos palestinos.

A motivação para isso pode-se estar relacionado a três fatores: em primeiro lugar, devido à grande presença de comunidades árabes e de palestinos que residem no Brasil; segundo, mantém-se o caráter histórico de apoio diplomático para com os palestinos no âmbito do sistema da ONU e; por fim, o estreitamento do relacionamento brasileiro com a Palestina ajudaria o país a desenvolver relações econômicas e políticas com os países do mundo árabe.

5. CONCLUSÃO

O objetivo geral dessa monografia foi investigar se a política externa brasileira para com a Palestina no primeiro mandato de Dilma Rousseff rompeu com o que foi construído durante a administração Lula da Silva. Os objetivos específicos foram: descrever as principais elaborações da disciplina de Análise de Política Externa, dando ênfase aos fatores que influenciam a mudança da política externa; compreender os principais eventos decorrentes nos Territórios Palestinos ocupados a partir do surgimento do Estado israelense; explicar as relações diplomáticas que os Governos brasileiros mantiveram com os Territórios Palestinos ocupados no transcorrer após a divisão e, por fim, identificar e comparar as ações do Brasil para a Palestina nos Governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014).

Os objetivos específicos da presente monografia foram alcançados. Em suma, o primeiro capítulo desta monografia concluiu que para delimitar uma agenda de política externa é necessário levar em consideração a política doméstica. Os choques externos, condição econômica e o perfil dos burocratas e presidentes influenciam diretamente na condução da política externa de um Estado. No estudo da mudança de política externa, Hermann (1990) diz que a mudança de líderes, burocratas, reestruturação doméstica e choques externos podem ocasionar a mudança de curso da política externa. As consequências dos fatores que geram mudanças de política externa acontecem em quatro diferentes níveis: mudança de ajuste, mudança de programa, mudança de objetivo e, por fim, mudança de orientação internacional.

O segundo capítulo desta monografia concluiu que após decisão da AGNU, por meio da Resolução 181, em 29 de novembro de 1947, de dividir o Estado da Palestina, sendo uma parte destinada aos judeus e, a outra parte, destinada para os árabes, motivaram os levantes na região. Assim, no transcorrer das relações entre árabes e israelenses sucederam as guerras árabe-israelense (1948), Guerra de Suez (1956), Guerra dos Seis Dias (1967) e a Guerra do Yom Kippur (1973). Além disso, soma-se a Primeira e Segunda Intifada Palestina.

Em consequência, a geografia política da região acabou sendo reestruturada no transcorrer desses conflitos. Além disso, as hostilidades sofridas pelos palestinos acabaram por limitar os recursos da população, e concomitante a isso a população palestina tornou-se refugiada nos países árabes vizinhos, e em diversos países pelo mundo.

O terceiro capítulo observou que, na participação brasileira na AGNU quando se definiu a divisão da Palestina, a diplomacia brasileira guiou-se em função do alinhamento com a política externa dos Estados Unidos. Neste primeiro momento, a relação do Brasil com o conflito israelo-palestino pautar-se-ia pela equidistância. O Brasil, ao lado de outros países, integrou a missão de paz da ONU na região entre os anos de 1956 e 1967.

Ademais, as relações entre o Brasil e os países árabes foram caracterizadas em determinados momentos pela aproximação em âmbito político e econômico, principalmente no período da política externa do Governo Geisel (1974-1979), conhecida como “pragmatismo ecumênico e responsável”. Na época, caracterizava-se uma dependência brasileira com relação ao petróleo, já que o país no início da década de 1970 produzia apenas 28% do petróleo utilizado. Além disso, o desejo de ampliar a participação dos produtos agrícolas, industriais e serviços para região fizeram que o país aproximasse dos países árabes.

Em outros momentos, a política externa brasileira afastou-se dos países árabes, como aconteceu nos governos de José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor de Mello (1990-1992), supostamente devido ao desmantelamento da URSS, ao fim da Guerra Fria e às complicações da guerra envolvendo o Irã e o Iraque. O realinhamento da política externa de Collor em relação aos EUA também parece ter contribuído, como havia acontecido em outros momentos, para um maior afastamento das questões palestinas.

Entretanto, apesar disso, as relações entre o Brasil e a Palestina mantiveram-se perenes. Na AGNU, o país sempre colaborou com a Palestina nas resoluções instituída pela organização e procurou manter boas relações com o Estado israelense, apesar de a diplomacia brasileira ter votado inúmeras vezes em Resoluções que prejudicavam o status israelense na ONU.

No quarto capítulo foram identificadas e comparadas as ações do Brasil para a Palestina nos Governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014). Para tanto, estabeleceram-se indicadores com a finalidade de mensurar o grau de ruptura entre os Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff: as relações diplomáticas e econômicas com os Territórios Palestinos ocupados; discursos gerais de política externa, destacando os discursos de posse dos presidentes e chanceleres, e os discursos realizados na AGNU, identificando se houve menção à Palestina; número de visitas realizadas à Palestina pelos presidentes e chanceleres

e visitas recebidas por autoridades palestinas; e iniciativas de cooperação técnica e humanitária para os Territórios Palestinos.

Percebe-se, assim, que houve continuidade no âmbito dos discursos. Nos discursos de posse, apesar de não haver menção a palestina, concluiu-se que o compromisso brasileiro em colaborar com o processo de paz na região ligou-se a fatores que aproximaram a relação Brasil e mundo árabe, como os fatores históricos, a grande presença da comunidade árabe no país e a dependência a recursos energéticos. Outra questão esteve relacionado a agenda política do PT que buscou o ativismo brasileiro nas relações internacionais. Dentro da AGNU, os governos brasileiros defenderam o fim do conflito na região e o estabelecimento do Estado Palestino viável, economicamente estável e nas fronteiras anteriores a Guerra de 1967. Nas relações diplomáticas e econômicas sinalizaram também pela continuidade. No Governo Lula, assim como no Governo Dilma, houve diversas diretrizes no âmbito diplomático que consolidaram as relações política entre os dois países. No âmbito econômico, o Governo Dilma obteve mais destaque do que Lula, pois durante a administração Dilma teve início o comércio bilateral entre os dois países a partir de 2011.

O ativismo brasileiro para região também seguiu no âmbito dos encontros diplomáticos. O ministro Antonio Patriota e o presidente Lula visitaram a Palestina. No Governo Dilma houve também inúmeros encontros, todavia a presidenta não realizou nenhuma viagem para a região. No entanto, o ativismo brasileiro diminuiu no que tange as iniciativas de cooperação técnica e humanitária.

Constatou-se que, devido a choques externos, principalmente a crise econômica internacional, prejudicou a condução da política externa do Governo Dilma, possivelmente acarretando a diminuição no número de viagens presidenciais, a diminuição do número de iniciativas realizadas pela ABC, a formação de novos diplomatas e a criação de novas embaixadas brasileira no exterior.

Todavia, o Governo Dilma Rousseff continuou com o projeto de diversificação de parceiros do Governo Lula que relembra em parte o perfil da diplomacia brasileira característico da década de 1970, o pragmatismo ecumênico e responsável no Governo Geisel. Deu-se seguimento as iniciativas do grupo IBAS, do G20, da OMC, MERCOSUL e do grupo ASPA.

A relação diplomática do Brasil com a Palestina foi marcada historicamente por períodos de aproximação e de afastamento. No início dos anos

1950 a política externa brasileira para região era de neutralidade, ao passo que na década de 1970 houve uma aproximação política e econômica no contexto dos choques do petróleo. Nos anos 1990, novamente, o país se afastou do continente. O distanciamento político com a região esteve aparentemente atrelado ao ciclo econômico e à aproximação brasileira com os Estados Unidos. Todavia, no Governo Lula da Silva, marcado pelo viés autonomista e por um período de crescimento econômico, a diplomacia brasileira aproximou-se novamente da região, embora tenham sido realizados ajustes durante o Governo Dilma que atingiram algumas ações para a Palestina, possivelmente em virtude da crise econômica.

Conclui-se, assim, a partir da classificação elaborada por Hermann (1990), que a política externa brasileira para a Palestina no Governo Dilma Rousseff em relação ao Governo Lula da Silva foi marcada por uma contenção na continuidade, ou seja, seria uma mudança de intensidade pela qual se busca o objetivo, sem que acarrete uma ruptura total nos objetivos traçados e nos meios propostos.

De forma geral, Alarcon e Carvalho (2015) salientam que a questão Palestina na agenda diplomática do Brasil evoluiu de forma gradual e, por um lado, pragmática, ou seja, o Brasil utilizou-se desse relacionamento para inserir-se internacionalmente e buscar uma maior participação no CSNU e a estratégia de diversificação de parceiros com o mundo árabe. Ademais, verificam o caráter histórico de apoio diplomático para com os palestinos na ONU, em assistência humanitária e em missões de paz. Por outro lado, salientam que o Brasil possui um laço de grande amizade com as populações que integram o Oriente Médio. A formação econômica e política do Brasil têm fortes traços da presença da cultura árabe, e os interesses que ligam o país à região se integram aos valores clássicos na tradição diplomática brasileira que possui como base, autodeterminação dos povos, defesa da paz, cooperação entre os povos e o multilateralismo.

Tais fatores apontam para as relações entre Brasil e Palestina como pautadas por agendas de Estado, embora esta pesquisa tenha apontado que fatores relacionados aos ciclos econômicos e políticos podem levar a ajustes. A dimensão estatal, porém, deve ser enfatizada. Nota-se que, mesmo com a mudança recente na Presidência do Brasil, o novo presidente, Michel Temer (PMDB), em seu primeiro discurso dentro da AGNU, o apoio brasileiro na perspectiva da construção de paz no processo entre Israel e Palestina. O discurso brasileiro na ONU foi parabenizado

pelo presidente da ANP, Mahmoud Abbas, que agradeceu pessoalmente o presidente brasileiro em reunião bilateral. No entanto, ainda são necessários estudos futuros sobre a evolução do relacionamento brasileiro com a Palestina no Governo Temer. Outra sugestão é comparar a política externa brasileira para a Palestina com a de outros países da América do Sul, como é o caso do Chile, que possui a maior comunidade de palestinos fora do Oriente Médio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC. Evolução Financeira dos Projetos da ABC. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/Gestao/EvolucaoFinanceira> > . Acesso em: 8 set. 2016a.
- _____. Quantitativo de Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação por Ano. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/Gestao/QuantitativoProjetos> > Acesso em : 8 set. 2016c.
- _____. Pesquisa de Projetos. 2012. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa> > Acesso em: 18 jun.2016b.
- ACNUR. **Reassentamentos no Brasil**. 29 nov.2010. Disponível em: < <http://goo.gl/q77KLM> > Acesso em: 10 mai.2016.
- AGUIAR, P. H. **Os acordos de Oslo (1993)**: Consequências e causa das Intifadas. (Monografia em Relações Internacionais). Universidade Federal do Rio Grande do sul - Porto Alegre, 2011.
- ALARCON, Danilo; CARVALHO, Guilherme A B. **A questão Palestina na Política Externa Brasileira pós-redemocratização**. MUNDORAMA, Revista de divulgação científica em relações internacionais, 2015.
- ALICE WEB 2**. Disponível em: < <http://www.aliceweb.desenvolvimento.gov.br/> > Acesso em 24 jun.2016.
- ALMEIDA, P. R. Uma nova arquitetura diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003- 2006). **Rev. Bras.polít.int.** v.49, n.1 , 2006.
- AMIGOT, F. A. **Israel**: crônica de uma ocupação. Brasília: Realidades, 1999.
- AMORIN, Celso. Discurso proferido pelo embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Brasília, 01. Jan.2003. Disponível em: < <http://goo.gl/qy3faZ> > .Acesso em: 20. Fev. 2016.
- _____. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião na Assembleia Geral das Nações Unidas. In: BRASIL. MRE. Nova Iorque, 23 set.2010. Disponível em: < goo.gl/zJpOCZ > Acesso em: 21 mar.2016.
- _____. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da Conferência Internacional em Apoio à Economia Palestina para a Reconstrução de Gaza – Sharm el-sheikh. BRASIL. MRE. Cairo. 2 mar.2009. Disponível em < <http://goo.gl/lyivRI> > Acesso em: 21 mar.2016.
- _____. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, durante 60ª AGNU, (2005). **O Brasil nas Nações Unidas (1946 -2006)**. Brasília: FUNAG, 2007.
- BAEZA, Cecilia. **O reconhecimento do Estado palestino**: origens e perspectivas. Meridiano 47. v.12, n.126, jul-ago.2011.

BUSBRIDGE, Rachel. **Performing colonial sovereignty and Israel separation wall**.
Australia: Routledge, 2013

CERVO, Amado L; LESSA, Antônio C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n.2, p.133-51. 2014.

COLLOR DE MELLO, F Afonso. Discurso do Presidente da República, Fernando Afonso Collor de Mello, durante 46ª AGNU, (1991). **O Brasil nas Nações Unidas (1946 -2006)**.
Brasília: FUNAG, 2007.

CORNETET, João M. C. **As políticas externas de Lula da Silva e de Dilma Rousseff: uma análise comparativa**. 53p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do sul - Porto Alegre. 2014.

CORRÊA, L. F. S.(org.) **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006**. Brasília: FUNAG, 2007.

DA SILVA, A. L. PILLA, B. O Oriente Médio na política externa brasileira (1947-2011): aproximação, distanciamento e engajamento. **Ciências e Letras**. Porto Alegre, n.51, p. 111-133. 2012.

FIGUEIRA, A.C.R. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. (Tese de Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Universidade de São Paulo: São Paulo, 2009.

FIGUEIREDO, L. A. Discurso proferido pelo embaixador Luiz Alberto Figueiredo por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. In: BRASIL. MRE. Brasília, 28 ago.2013. Disponível em: < goo.gl/pqW9VR > .Acesso em: 20 fev. 2016.

GAMA, Frederico P. S. Conquistas e Desafios da política externa de Dilma Rousseff. **Carta Maior**. Disponível em: < <http://migre.me/t7W6c> > Acesso em: 24 fev.16

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.

GONZAGA, André Luís. **A Política externa Brasileira e a questão Palestina: análise da imprensa e da diplomacia no período de 1945-1951**. 2008. 113 p. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista, Assis.

HAMID, S. C. **(Des)Integrando Refugiados: Os processos do reassentamento de Palestinos no Brasil**. 327 p. Tese (Doutor em Antropologia Social) Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, 34, n.1, p.3-21, mar.1990.

HOLAND, Carla A R. **A política externa do Governo Lula (2003-2010) para o Oriente Médio: precedentes, avanços e retomadas**. 123 p. Dissertação (Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais). Universidade Federal do Rio Grande do sul - Porto Alegre. 2013.

HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis: Actor- Specific Theory and the Ground of International Relations. Brigham Young University. **Foreign Policy Analysis**, p.1- 30, 2005.

ISRAEL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **Histoire: L' Etat d'Israel**.2013. Disponível em: < goo.gl/71Prwp > Acesso em: 14 abr. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Petroléo: da crise aos carros flex**. 59 ed. 29 mar. 2010. Disponível: < goo.gl/7BvQKP > Acesso em: 20 mai. 2016.

JAKOBSEN, Kjeld. A vitória de Dilma e o futuro da política externa. **Carta Capital**. 27 out.2014. Disponível em: < goo.gl/EhWAO > Acesso em: 26 jul.2016.

LIMA, T. L. D. **O Processo de Transição de Regime no Egito e na Tunísia**. 135 p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2014.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de posse no Congresso Nacional. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública: discursos e entrevistas**. Brasília, 01 jan.2003. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/> > Acesso em: 1 abr.2016.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de posse no Congresso Nacional. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública: discursos e entrevistas**. Brasília, 01 jan.2007. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/> > Acesso em: 1 abr.2016.

_____. Discurso do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, durante 58ª AGNU, (2003). **O Brasil nas Nações Unidas (1946 -2006)**. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. Discurso do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, durante 59ª AGNU, (2004). **O Brasil nas Nações Unidas (1946 -2006)**. Brasília: FUNAG, 2007.

_____. Discurso do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, durante 61ª AGNU, (2006). **O Brasil nas Nações Unidas (1946 -2006)**. Brasília: FUNAG, 2007.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografia e dissertações**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MILANI, C. R.S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. 328 p. Princeton: 1997

MNISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cúpula América do Sul- Países Árabes (ASPA)**. Disponível em: < <http://goo.gl/6TEZTu> > Acesso em: 10 mai.2016

_____. **Estado da Palestina**. 2013. Disponível em: < <http://goo.gl/Ko9hpb> > Acesso em: 20 mai.2016.

_____. **IBAS**. 2010. Disponível em:< <http://goo.gl/oqB3WX> > Acesso em: 19 jun.2016.

MONGERTHAU, Hans. **A política entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

NERY, Natuza. Dilma cobra do Itamaraty diplomacia de resultados. **Folha de São Paulo**, Brasília, 28 mar 2011. Disponível em: < goo.gl/Wsi3F >. Acesso em: 19 ago. 2016.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais – Correntes e Debates**. Elsevier. Rio de Janeiro: 2005.

OLIVEIRA, G. Z; SILVEIRA, I. L. De Lula a Dilma: Mudança ou Continuidade na Política Externa Brasileira para a América do Sul? **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 6 n.2, 2015.

ONU BRASIL. **A questão da Palestina e as Nações Unidas: 1948 -2014**. Disponível em: < <https://goo.gl/H3STBq> > Acesso em 20 jun.2016.

PATRIOTA, Antonio. Discurso de Patriota na transferência de Cargo de Ministro das Relações Exteriores. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública: discursos, artigos e entrevistas**. Brasília, 2011. Disponível em < goo.gl/rprkmN> Acesso em: 10 mar.2016.

PINHEIRO, Leticia de Abreu. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Ed. Jorge Zahar, Descobrimo o Brasil; Rio de Janeiro, 2004.

Portal G1. **Entenda motivos dos dois lados do conflito entre palestinos e israelenses**. São Paulo, 17 jul.2014. Disponível em: < <http://goo.gl/VNCFAL>> Acesso em: 10 abr.2016.

_____. **Veja na íntegra o discurso de Lula na ONU**. São Paulo, 29 set.2007. Disponível: < goo.gl/6PZ6N9> Acesso em: 10 jul.2016.

_____. **Leia a íntegra do discurso de Lula na 64ª Assembleia Geral da ONU**. São Paulo, 23 set, 2009. Disponível: < goo.gl/FHTwyt> Acesso em: 10 jul.2016.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polít.** Curitiba, v.18, n. 36, p.147 -174, jun. 2010.

QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo. O plano de Ação para a Integração da Infraestrutura regional Sul-americana (IIRSA): Oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. **Rev. Bras.polít.int.** v.46, n.1, Brasília. jan- jun. 2003.

RAIMUNDO, António. **O Estudo da Política Externa**: combinar teoria e contexto. *Relações Internacionais*. n.35, p.139-142, set. 2012.

REALIDADES DE ISRAEL. **Centro de Informação de Israel**. Jerusalém: Ed. Ellen Hirsch, 1993.

RIEDIGER, Bruna Figueiredo. **A política externa Brasileira para o mundo árabe**: uma análise dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2013). 123 p. Dissertação (Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais). Universidade Federal do Rio Grande do sul - Porto Alegre. 2014.

RINALDI, A. L. **A política externa do governo Lula**: Identificações e orientações. 178 p. Dissertação (Mestre em Ciência política). UNICAMP. Campinas. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, durante a cerimônia de posse no Congresso Nacional. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública: discursos e entrevistas**. Brasília, 01 jan.2011. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/>> Acesso em: 04 abr.2016.

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, durante 66ª AGNU. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública: discursos e entrevistas**. Nova Iorque, 21 set.2011. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/> > Acesso em: 04 abr.2016.

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, durante 67ª AGNU. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública: discursos e entrevistas**. Nova Iorque, 25 set.2012. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/> > Acesso em: 04 abr.2016.

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, durante 68ª AGNU. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública: discursos e entrevistas**. Nova Iorque, 24 set.2013. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/> > Acesso em: 04 abr.2016.

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, durante 69ª AGNU. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública: discursos e entrevistas**. Nova Iorque, 24 set.2014. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/> > Acesso em: 04 abr.2016.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudo. **Rev. Bras. Polít. Int.** 2013.

SARAIVA, M G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**. jan- jun. 2010.

SARAIVA, Ramiro. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Ramiro Elysio Saraiva Guerreiro, durante 35ª AGNU, (1979). **O Brasil nas Nações Unidas (1946 -2006)**. Brasília: FUNAG, 2007.

SARNEY, José. Discurso do Presidente da República, José Sarney de Araújo Costa, durante 40ª AGNU, (1985). **O Brasil nas Nações Unidas (1946 -2006)**. Brasília: FUNAG, 2007.

SCHLESINGER, J. P. **Conflitos identitários do árabe israelense: Aravim rokdin de sayed kashu**. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências humanas, USP. São Paulo, 2010.

SILVA, P. H. Política externa de Lula a Dilma: Contenção, declínio ou ajustes? **Relações Internacionais**. Disponível em: < <http://migre.me/t7W7H> > Acesso em: 02. Dez.2015

SOARES, Jurandir. **Israel x Palestina: as raízes do ódio**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1989.

SODRÉ, Roberto C A. Discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Roberto Costa de Abreu Sodré, durante 41ª AGNU, (1986). **O Brasil nas Nações Unidas (1946 - 2006)**. In: FUNAG. Brasília. 2007

TARISSE DA FONTOURA, P. R. C. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2005.

THE ECONOMIST. **This map is not the territories**. 14 mai. 2010. Disponível em < <http://goo.gl/B20Hyg> > Acesso em: 20 mai. 2016.

UN COMTRADE DATABASE. Disponível em: < <http://comtrade.un.org/> > Acesso em: 24 jun.2016.

UNRWA. Onde Trabalhamos. Disponível em: < <http://unrwa.org.br/> > Acesso em : 20 abr. 2016.

VIGEVANI, Tullo; CASARÕES, Guilherme. **O Lugar de Israel e da Palestina na política externa brasileira:** antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz? .São Paulo. vol.33, n.2, p. 150-188. 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva:** a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v.29, n.2, p.273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; KLEINAS, Alberto. **Brasil-Israel:** Da partilha da Palestina ao reconhecimento diplomático (1947 -1949). São Paulo: Cedec, 1999.

XAVIER, J R. **A história do batalhão Suez:** Ações, reações e articulações cotidianas na Faixa de Gaza 1957-1967. (Dissertação de Mestrado em História). Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2015.