

## UM TEMPO PARA SE REVISITAR: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O ORIENTE MÉDIO NA ERA LULA

Por Yasmin Paes

### INTRODUÇÃO

A política externa brasileira (PEB) teve papel expressivo durante a administração de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) seguindo o objetivo de projetar o Brasil como *global player* e afirmar nossa posição de potência emergente. Para tanto, a agenda internacional brasileira focou no estreitamento de relações Sul-Sul - notadamente com nosso entorno regional - e na diversificação de parcerias estratégicas e econômicas para o país. Nesse sentido, a aproximação com regiões mais distantes mas não menos relevantes, como o Oriente Médio, merece ser destacada durante a chamada era Lula, uma vez que administrações anteriores não se relacionaram com a região com tamanho engajamento político e econômico.

O presente texto tem por finalidade compreender a razão do maior interesse e aproximação com o Oriente Médio, recordar os acontecimentos mais significativos da época e analisar os resultados obtidos pela denominada política externa “ativa e altiva” desenvolvida pelo presidente e por seu chanceler Celso Amorim.

### POR QUE O ORIENTE MÉDIO?

Relacionar-se com o Oriente Médio não consiste em um fato inédito na política externa brasileira. Para citar alguns exemplos, a atuação brasileira na região remonta a criação do Estado de Israel em 1948 com Osvaldo Aranha na presidência da Assembleia Geral das Nações Unidas ocorrida no ano anterior; a participação brasileira na primeira operação de paz da ONU - UNEF I - implementada após a crise de Suez em 1956; as negociações sobre exportações de petróleo após as crises dos anos 1970; e a implementação de um escritório de representação da Organização para Libertação da Palestina (OLP) em Brasília no ano de 1975.

Apesar desses anos de aproximação, a década de 1990 se configurou como um período de distanciamento entre o Brasil e o Oriente Médio. Isto está diretamente relacionado

com o momento unipolar do pós-Guerra Fria. O Brasil adotou uma postura neoliberal e de alinhamento com os Estados Unidos e os países desenvolvidos, em que foram priorizadas as relações Norte-Sul em detrimento às relações Sul-Sul. Além disso, também se destaca o aumento da instabilidade da região, especialmente depois dos eventos cruentos da Guerra do Golfo que marcaram os anos de 1990 e 1991 (SILVA; PILLA, 2012). É somente no final do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso que será observada uma reaproximação com o Oriente Médio motivada por aspectos econômicos. Os ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos também colocaram a região em foco, com a Guerra do Afeganistão e a subsequente invasão do Iraque em 2003. Ademais, os conflitos entre Israel e Palestina se intensificaram no começo do século diante da falha do regime criado pelos Acordos de Oslo firmados em 1993 (SILVA; PILLA, 2012).

É nesse contexto de instabilidade no cenário internacional que Luiz Inácio Lula da Silva assume o governo em 2003. A partir desse ano, o relacionamento com o Oriente Médio ganhou contornos mais políticos que se combinaram com as motivações econômicas que pautaram os últimos anos do governo de FHC. Segundo Notari (2017), o início da gestão foi marcado pela busca de um novo direcionamento para a PEB em relação ao Oriente Médio, no qual quatro objetivos se destacam: garantir a presença soberana do Brasil no mundo, reformar a governança global, conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e expandir o comércio internacional brasileiro.

Ainda de acordo com a autora, a diplomacia brasileira liderada pelo ministro Celso Amorim adotaria uma estratégia de ação para alcançar esses objetivos, projetando cinco papéis: o de ser uma ponte entre povos, países e regiões; se colocar como defensor da paz e dos direitos humanos; promover assistência humanitária internacional; ser um agente criador de novos paradigmas alternativos ao *status quo*; e de mediar conflitos e consensos. Esses papéis são adotados de forma estrategicamente gradual, logo, o quinto papel de mediador de conflitos se coloca como carro principal da PEB. Os exemplos concretos podem ser vistos na inserção brasileira no contexto árabe-israelense-palestino e na questão nuclear iraniana (NOTARI, 2017).

Esses papéis são coerentes com a tradição da diplomacia brasileira de prezar pelo universalismo e multilateralismo, aspectos que foram muito explorados pela PEB no período. Diferentemente da gestão anterior, o discurso político do Partido dos Trabalhadores (PT) - com pautas mais à esquerda - é percebido de maneira evidente no comportamento internacional do Brasil, ao defender uma diplomacia solidária e a adoção do princípio da não indiferença (MARCONDES, 2011). Dessa forma, foi prezado o aprofundamento das relações Sul-Sul (com países em desenvolvimento) com o objetivo de lançar o Brasil como líder regional e interlocutor de relevância no sistema internacional através do desenvolvimento de uma política externa “ativa e altiva”.

## DE 2003 A 2010: TEMPO DE ENGAJAMENTO

Com sua chegada ao poder, Lula valeu-se da diplomacia presidencial como nenhum

outro governante havia feito até então. Foi a primeira vez que um chefe de Estado visitou oficialmente o Oriente Médio desde a ida de Dom Pedro II à região no século XIX por motivos pessoais. Em 2003, o presidente visitou Síria, Líbano, Emirados Árabes Unidos, Catar, Argélia, Egito e Líbia; em 2010, outra visita ocupou-se de Israel, Jordânia e Cisjordânia (onde se encontram os Territórios Palestinos Ocupados). Segundo Silva e Pilla (2012), foi na primeira viagem de Lula que o ministro das Relações Exteriores da Autoridade Palestina, Nabil Shaath, sugeriu a implementação de um escritório de representação brasileiro em Ramalá, Palestina, o que foi feito alguns meses depois. Além disso, também houve a criação do posto de enviado especial para assuntos do Oriente Médio, ocupado na época pelo embaixador Affonso Celso de Ouro Preto.

O restante dos dois mandatos foi marcado por visitas frequentes do ministro Celso Amorim à região, como o próprio discorre em seu livro de memórias “Teerã, Ramalá e Doha” (2015). Tais movimentos contribuíram em muito para o aumento do capital político brasileiro no Oriente Médio e das relações culturais, comerciais e econômicas, uma vez que foram firmados 135 acordos bilaterais entre o Brasil e os países da região durante a era Lula (SANTOS, 2015). Além disso, a reforma do Conselho de Segurança e a possibilidade de o Brasil ser um membro permanente eram temas abordados de forma recorrente pelo chanceler em seus encontros oficiais com os líderes médio-orientais. Segundo Amorim (2010), o interesse dos países médio-orientais é recíproco, uma vez que Amr Moussa, então Secretário- Geral da Liga dos Estados Árabes (LEA), visitou nosso país por três vezes, além de recebermos a visita de outros oito chefes de Estado de países árabes. O Brasil deixou boas impressões em antagonistas históricos como Israel e Palestina, sendo percebido por esses atores como um mediador adequado e fora do eixo ocidental liderado pelos Estados Unidos e pelas potências europeias.

Além disso, o aumento do comércio entre Brasil e Oriente Médio está intrinsecamente relacionado com a contínua aproximação política empreendida pelos governos de Lula. A esse respeito Santos (2015) declara:

O papel do Brasil no cenário internacional, as visitas de Lula ao Oriente Médio, a atuação do governo federal e da Câmara de Comércio Árabe e as viagens feitas por empresários brasileiros ao mundo árabe-muçulmano foram responsáveis pelo aumento no fluxo de comércio entre a região e o Brasil. Os números comprovam que esta atuação estimulou as relações com o mundo árabe de maneira peculiar, uma vez que as exportações às nações desta região cresceram 240% entre 2003 e 2009, atingindo 9,4 bilhões de dólares, enquanto que as importações evoluíram 91,83% e registraram 5,2 bilhões de dólares. (p. 60)

Um aspecto que motiva o aprofundamento de relações entre Brasil e Oriente Médio é o forte laço cultural, histórico e migratório que o país divide não só com nações árabes, mas também com migrantes de Israel. Segundo Amorim (2010), em torno de 12 milhões de árabes vivem no Brasil, compondo 5% da população brasileira, além de contarmos com uma significativa comunidade judaica. Um fato curioso relacionado ao Líbano é que a população libanesa residente no Brasil corresponde ao triplo dos habitantes nacionais do próprio Líba-

no. A migração árabe para o Brasil é um fenômeno que ocorre há mais de 130 anos, logo, não causa admiração observar os movimentos diplomáticos em prol do estreitamento de vínculos com tais países.

Outro fato que merece destaque foi a iniciativa da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), idealizada pelo presidente Lula. A realização da cúpula motivou diversas das viagens de seu chanceler com a finalidade de reiterar o convite brasileiro ao encontro. A ASPA pretendeu ser um fórum de debates entre as referidas regiões nos âmbitos político, econômico, comercial e cultural, possuindo “o objetivo de promover a aproximação entre os governos e as sociedades civis dos países da América do Sul e dos países que integram a Liga dos Estados Árabes (LEA), bem como a concertação diplomática em temas de interesse comum” (BRASIL, 2018). A primeira cúpula realizada em Brasília em 2005 foi marcada por sua formação estrutural, contando com 34 países-membros (12 países sul-americanos e 22 árabes) e colocando a LEA e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) como membros da cúpula.

Já o segundo encontro realizado em Doha, Catar, em 2009 foi responsável por consolidar a periodicidade de três anos das Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo, além de criar um Conselho de Chanceleres e um Conselho de Altos Funcionários. As ações de cooperação Sul-Sul são realizadas por comitês setoriais que abrangem várias áreas como ciência e tecnologia, assuntos ambientais, cultura e educação, economia e assuntos sociais (BRASIL, 2018). A terceira e quarta ASPA foram realizadas em Lima e Riad, nos anos de 2012 e 2015 respectivamente. A quinta terá lugar na Venezuela em 2018.

Cabe ressaltar que pelo fato de o Oriente Médio ser uma região de grande fragilidade política e instabilidade, especialmente após os eventos da Primavera Árabe em 2011, a ASPA não deixou de ser afetada de maneira negativa. A terceira cúpula que deveria ser realizada em 2011 só foi realizada no ano seguinte e apesar de a princípio as intenções do encontro serem majoritariamente comerciais, os temas políticos são frequentes. Como aponta Santos (2015) “a ASPA segue como um mecanismo cooperativo que ainda precisa de ajustes para que as ideias esboçadas na Declaração de Brasília possam, de fato, tornarem-se concretas de forma mais ampla.” (p. 76)

Como citado anteriormente, o carro chefe da estratégia diplomática brasileira para com o Oriente Médio era ser visto como um adequado mediador de conflitos na região. O envolvimento brasileiro no conflito entre Israel e Palestina já era requisitado pelas partes implicadas mesmo antes do governo Lula, devido às boas relações que o país cultivava com os países árabes (BREDA DOS SANTOS, 2014). A tradição da diplomacia brasileira de defender uma solução de dois Estados é visto como um ponto positivo e Lula já havia manifestado que a paz só poderia ser alcançada quando mais interlocutores se envolvessem na questão. (BREDA DOS SANTOS, 2014) A criação do escritório de representação em Ramalá e do posto de enviado especial para o Oriente Médio foram sugestões de Nabil Shaath acatadas pelo Itamaraty. Ademais, em preparação à primeira ASPA, Celso Amorim visitou pela primeira vez os Territórios Palestinos Ocupados. Dessa maneira, o Brasil reconhece a importância de mostrar-se presente na região como apoiador, em especial na Palestina.

Não apenas isso, mas o diálogo com Israel também foi favorecido pela administração de Lula, pois logo após a realização da ASPA em 2005, Celso Amorim visitou o país, onde Shimon Peres foi enfaticamente favorável ao envolvimento brasileiro nas questões israelo-palestinas. (BREDA DOS SANTOS, 2014) Outro fator contribuinte foi a participação brasileira na Conferência de Annapolis em 2007. Brasil, Índia e África do Sul foram os únicos países convidados que não estavam ligados ao jogo de poder da região. Segundo Santos (2014)

A Conferência dava continuidade ao processo de paz no âmbito do “Mapa do Caminho para a Paz”, iniciado pelo “Quarteto” - Estados Unidos, União Europeia, ONU e Rússia -, em 2003. Em discurso que pronunciou na Conferência, Amorim tratou da situação dos Territórios Ocupados e afirmou que o Brasil estava preparado para aumentar de modo significativo sua cooperação econômica e técnica para a reconstrução da Palestina. (p. 205)

Por fim, outro acontecimento que colocou o Brasil em posição de destaque foi o envolvimento na questão nuclear iraniana. Ao reivindicar que o Irã pudesse desenvolver um programa nuclear com fins pacíficos em meio à imposição de sanções contra o mesmo, Brasil e Turquia provaram que as chamadas “potências médias” também têm poder para lidar com questões delicadas no jogo de poder médio-oriental. A Declaração de Teerã, firmada no dia 17 de maio de 2010, determinava que o Irã enviaria urânio iraniano para a Turquia em troca de combustível enriquecido para o funcionamento de seu reator nuclear de pesquisas. Brasil e Turquia preferiram lidar com a questão de forma diplomática ao invés de impor um regime de sanções que, segundo a diplomacia brasileira, não resolveria o problema. Ainda assim, o Conselho de Segurança aprovou resolução que colocava as sanções em vigor.

Apesar das duras críticas e de seu fracasso político, a Declaração de Teerã representou um marco para a política externa brasileira pelo fato de ter posto o Irã à mesa de negociações e alcançado um consenso com este país que até então agia de maneira defensiva para com as potências ocidentais. O Brasil, juntamente com a Turquia, se afirmou como mediador sensato e viável para o Irã, que dificilmente assinaria acordo similar com os Estados Unidos. O peso político de tal movimento em direção ao Oriente Médio mostrou o quão ambiciosas eram as intenções de Lula de lançar o Brasil como *global player*, destacando o poder do diálogo e de uma diplomacia bem preparada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo isso, percebe-se que, após um período de distanciamento observado na década de 1990, a política externa brasileira voltou-se para o Oriente Médio de maneira muito mais engajada, não somente no âmbito econômico, mas também político. Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder em 2003, o Brasil buscou estreitar relações com o Sul Global e diversificar parcerias econômico-comerciais, enxergando numa aproximação com o Oriente Médio a oportunidade de mostrar as capacidades do país como *global player* e de

se afirmar como potência emergente de relevância para o sistema internacional.

Como bem apontou Notari (2017), foi através do empreendimento de uma política externa “ativa e altiva” que o Brasil buscou alcançar os objetivos de afirmar a presença soberana do Brasil no mundo, reformar a governança global, conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança, diversificar o comércio internacional brasileiro. A partir do exposto, nota-se que os esforços da diplomacia brasileira direcionados ao Oriente Médio tiveram bons resultados no que tange ao aumento do comércio exterior e da presença assertiva brasileira no high politics da região. Como exemplos concretos, podemos citar os 135 acordos firmados entre o Brasil e os países médio-orientais (que abrangem desde economia e comércio até aspectos culturais) e o envolvimento brasileiro no conflito israelo-palestino e na questão nuclear iraniana. Já em relação à reforma da governança global, ainda é patente o domínio dos Estados Unidos e das potências europeias. Ainda assim, a iniciativa da ASPA se apresentou como alternativa favorável para o incremento das relações Sul-Sul entre países sul-americanos e árabes. Finalmente, pode-se dizer que apesar dos esforços de Celso Amorim em trazer para o debate com os países do Oriente Médios a reforma do Conselho de Segurança e a busca de um assento permanente para o Brasil, a reforma das Nações Unidas continua engessada por seu próprio sistema de funcionamento.

É inegável que durante a era Lula o engajamento para com o Oriente Médio teve bons resultados para aumentar o capital político do Brasil não só em relação a essa região, como também para o mundo. As administrações posteriores de Dilma Rousseff e de Michel Temer não lograram tamanho êxito observado nos oito anos de Lula no poder, por isso é importante revisitar tempos e políticas passadas de maneira ponderada e consciente do grande potencial que nosso país possui num cenário internacional que clama por mudanças.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. , n. 53, p.214-240, nov. 2010.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha**: Memórias da Política Externa Ativa e Altiva. São Paulo: Benvirá, 2015. 536 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cúpula América do Sul- Países Árabes (ASPA)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3675-cupula-america-do>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

BREDA DOS SANTOS, Norma. A política externa do governo Lula com relação ao conflito Israel-Palestina. **História (São Paulo)**, [s.l.], v. 33, n. 2, p.189-216, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1980-436920140002000010>.

MARCONDES, Danilo. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: Legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, Marilene de (Org.). **“Nunca antes na história desse país”...?:** Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação

Heinrich Böll, 2011. p. 100-115.

NOTARI, Maria Helena de Aguiar. OS PAPEIS PROJETADOS PELA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO DURANTE OS GOVERNOS LULA (2003-2010). **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 3, n. 1, p.257-282, jan. 2017.

SANTOS, Deijenane Gomes dos. **O ORIENTE MÉDIO NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010)**. 2015. 105 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

SILVA, André Luiz Reis da; PILLA, Bruno. O Oriente Médio na política externa brasileira (1947-2011): aproximação, distanciamento e engajamento. **Ciências & Letras**, Porto Alegre, v. , n. 51, p.111-133, jan./jun. 2012.