

Marllon Alves de  
Oliveira Souza  
Silva

Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro do corpo editorial do Cosmopolítico

## O POTENCIAL DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL BRASILEIRA: UMA BREVE ANÁLISE MEDIANTE A QUESTÃO DA EMBAIXADA EM ISRAEL

A diplomacia desempenha um papel central na potencialização da inserção internacional de um país quando este deseja consolidar-se como um *global player*. Em virtude dessa importância, como apresentado por Alessandra Preto (2006, p. 10) ao citar Martin Wight (2002, p. 107) e Piero Ostellino (2004, p. 348-349), ela pode ser enxergada como um instrumento que se atém a ser o sistema de comunicação entre países, dedicando-se à gestão das relações internacionais através de negociações e a maneira como são conduzidas.

Esse recurso é utilizado particularmente por órgãos estatais especializados em relações exteriores e política internacional. No Brasil, a política externa é um âmbito de responsabilidade do presidente da República, mas, em razão das exigências nacionais, ele é assessorado pelo Ministério das Relações Exteriores. Como resultado, é comum que o presidente atue excepcionalmente nesta área. Segundo Preto (2006, p. 08), quando isso acontece, geralmente se resume em uma conduta que segue objetivos elaborados por um corpo burocrático. No entanto, essa atuação estatutária não pode ser chamada



de diplomacia presidencial, prática que vem se destacando nas agendas da política externa.

De acordo com o diplomata de carreira Sérgio Danese (1999, apud PRETO 2006, p. 08), um presidente realiza diplomacia presidencial quando age de modo autônomo em relação à ação protocolar. Preto (2006, p. 33-34), por sua vez, destaca que essa diplomacia se trata de uma participação pessoal, ativa e decisiva na concepção e execução da política externa. E Danese (1999, p. 51, apud PRETO 2006, p. 34) ainda enfatiza que ela é algo fora do costumeiro ou das obrigações *ex officio*. Por essa razão, esse aparato diplomático se distancia da operação burocrática em que o presidente atua de maneira institucional.

Apesar disso, é preciso ressaltar que nem toda viagem ou encontro de cúpula são sinônimos de diplomacia presidencial. Isso porque, como expressou Preto (2006, p. 35-36), uma conduta protocolar não se trata de algo opcional, de iniciativa própria, e sim algo obrigatório e impositivo em termos de agenda. Assim, para Preto (2006, p. 36), os eventos citados podem ser meramente normativos, mas a declaração de uma decisão ou de uma iniciativa podem ser opcionais. Sendo assim, somente nessas situações ocorre a conduta.

Outras características ainda marcam essa prática diplomática. Preto (2006, p. 21; 37), analisando a leitura de Danese (1999), aponta o constante diálogo com a opinião pública, ora procurando impressioná-la, ora procurando cooptá-la. Deste modo, Preto (2006, p. 37) explana que quem realiza diplomacia presidencial reporta-se regularmente às suas fontes de poder, e atua de maneira a destacar-se perante elas. Danese (1999, p. 87, apud PRETO, p. 37) também ressalta que os atos de quem a realiza originam-se nessas fontes, logo, só têm sentido em função delas. Ainda assim, esse aspecto não desvalida o poder de barganha e nem o prestígio que a diplomacia presidencial possui, sobretudo quando os governantes negociam diretamente.

Como demonstra o Atlas da política externa brasileira (DIPLOMACIA..., 2014, p. 63), a presença do Brasil no mundo vem crescendo gradualmente desde a década de 1980, o que pode ser atestado pelo aumento das viagens e visitas oficiais. Esse desdobramento é interpretado como um indicador do novo contexto das relações exteriores do país e do seu papel (DIPLOMACIA..., 2014, p. 63). Portanto, ele é igualmente um resultado do protagonismo brasileiro no cenário político internacional, visto que a ambição nacional de se tornar um *global player* faz com que o Brasil dialogue com mais países e esteja mais pre-

sente em eventos internacionais, encontros de cúpula e fóruns multilaterais (DIPLOMACIA..., 2014, p. 63).

Uma maior presença internacional também significa que o Brasil dispõe de mais oportunidades nas quais a diplomacia presidencial pode ser empregada para dinamizar acordos e estabelecer credibilidade, aproximando o Brasil de seu objetivo. Diante disso, analiso um caso recente em que se nota uma iniciativa própria na política externa: a intenção presidencial de transferir a Embaixada do Brasil em Israel, de Tel Aviv para Jerusalém. Compromisso firmado com bases eleitorais durante a campanha de 2018, essa hipótese é uma decisão opcional, portanto, um ato diplomático presidencial. A conjectura acompanha a transferência estadunidense realizada pelo presidente Donald Trump, e expressa um alinhamento político. Entretanto, a medida americana foi sucedida por tensões na Faixa de Gaza.

Inúmeros confrontos que desenrolam-se nessa região do Oriente Médio são produtos da questão territorial entre israelenses e palestinos. Com relação à cidade sagrada de Jerusalém, um impasse ocorre porque palestinos reivindicam sua banda oriental como futura capital, enquanto israelenses reivindicam toda a cidade como capital indivisível de seu país. A cidade está inteiramente sob a administração israelense desde a Guerra dos Seis Dias de 1967, e a Organização das Nações Unidas considera ilegal a anexação da banda oriental realizada no conflito, assim como os assentamentos criados em território palestino.

Em uma breve explicação, o revés tem raízes na primeira metade do século XX, quando o antissemitismo aumentou progressivamente e o movimento sionista se fortaleceu, mais tarde resultando na imigração de judeus para a Palestina. Segundo Max Altman (2009), durante meados da década de 1940, a região era habitada por dois milhões de pessoas, das quais cerca de dois terços eram árabes. Conforme a ocupação judaica tornou-se crescente, especialmente depois da Segunda Guerra Mundial, suscitaram-se desentendimentos e hostilidades entre os povos. Situação que possivelmente se agravou com as pressões para a formação de um Estado judeu após o Holocausto.

Com a escalada de conflitos, em 1947 o Mandato Britânico da Palestina<sup>1</sup> recorreu à Organização das Nações Unidas para solucionar o problema. À vista

<sup>1</sup> Entidade de administração britânica criada com a partilha do Império Otomano, ao fim da Primeira Guerra Mundial. O mandato durou até o ano 1948, e seu factual encerramento consta como um dos pontos da Resolução 181 (II) da Assembleia Geral.

disso, através da resolução 181 (II), aprovada pela Assembleia Geral, originou-se uma proposta de divisão territorial que viabilizava a constituição de Estados independentes para ambos os povos. A mesma determinava também um regime internacional provisório para a administração de Jerusalém, assim, a cidade sagrada não estaria sob o controle de nenhum dos futuros Estados.

Contudo, os palestinos e os Estados árabes vizinhos discordaram da proposta. De acordo com Altman (2009), isso ocorreu por entenderem que ela “viola o previsto na Carta da ONU, que garante às populações o direito de decidir sobre seu próprio destino”, e porque “os árabes da Palestina se oporiam a qualquer esquema que defendesse dissecação, segregação ou partilha de seu país, ou que concedesse direitos preferenciais e especiais a uma minoria”. O posicionamento levou a uma declaração de guerra contra o Estado judeu um dia após a sua formação, dentro das delimitação da partilha, em 1948.

A guerra encerrou-se com a incorporação de boa parte do território palestino pelas tropas israelenses e com a fragmentação de Jerusalém em Ocidental e Oriental, por meio do armistício de 1949. Segundo a BBC News Brasil (2018), esse acordo definiu de fato a divisão territorial. Isso, através da demarcação de linhas com o Líbano, a Síria, a Faixa de Gaza (sob controle egípcio), e a Cisjordânia (sob controle jordaniano, incluindo Jerusalém Oriental). O fim desse cessar-fogo aconteceu com a Guerra dos Seis Dias, resultando na ocupação da Península do Sinai, de Gaza, da Cisjordânia e das Colinas de Golã, além da anexação da banda oriental. Dessa forma, todo o território palestino foi incorporado a Israel, bem como partes do Egito, Jordânia e Síria. O primeiro conflito forçou o deslocamento de 750 mil palestinos, enquanto o segundo o de 500 mil, muitos pela segunda vez (ONU Brasil, 2014).

Apesar de ambas guerras terem sido instauradas por ofensivas árabes, a postura israelense não contribuiu muito para o estabelecimento da paz na região. A relação com os vizinhos só iniciou a abrandar-se a partir de 1978, quando o país e o Egito passaram a assinar acordos de paz, posteriormente levando à devolução da Península do Sinai. Já os acordos de paz com os palestinos desencadearam-se a partir de 1993, e permitiram a formação da Autoridade Nacional Palestina e a negociação da retirada das forças israelenses da Faixa de Gaza e da Cisjordânia. Porém, nem todos os países árabes seguiram a mesma direção de distensionamento, e nem as hostilidades entre os povos apaziguaram. Em função disso, a consolidação de um Estado palestino continua dramá-

tica, especialmente devido ao encolhimento territorial causado pelas incorporações ou pela criação de assentamentos.

Devido a essa complexidade, a transferência de uma unidade internacional de Tel Aviv para Jerusalém é uma ação que legitima a cidade como capital israelense indivisível, e, desse modo, potencialmente se configura como estímulo para mais tensões. A intenção brasileira foi bem recebida pelos israelenses, entretanto, seguiu-se por repercussões devido a possibilidade de significar uma escolha de lado num impasse o qual o Brasil historicamente optou por um posicionamento mediador. De fato, o aprofundamento das relações com Israel pode beneficiar o Brasil em muitas questões, como no desenvolvimento tecnológico, mas as chances de sanções comerciais vindas dos países árabes podem afetar principalmente o agronegócio.

Assim, se o Brasil ganha por um lado, ele é prejudicado por outro. O cenário fez com que o governo avaliasse com mais cautela a situação. Segundo dados do antigo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços<sup>2</sup> (2020), em 2019 as exportações brasileiras para o Oriente Médio corresponderam a 4,8% das exportações totais, contabilizando US\$ 10,8 bilhões, dos quais 21% representam o lucro com a exportação de carne de aves, 12% de milho, 11% de açúcares e melaços e 8,7% de carne bovina. Já a importação de produtos vindos da região contabilizou cerca de US\$ 5,1 bilhões, levando a um balanço comercial favorável com superávit de US\$ 5,7 bilhões. Ainda de acordo com o MDIC (2020), dentro desses valores, Israel participou de 3,4% do total exportado para a região, e de 24% das importações, demonstrando que o Brasil importa muito mais do que exporta para o país.

A interpretação de um posicionamento em favor de Israel no conflito territorial pode resultar em variações consideráveis no comércio com os países do Oriente Médio, e com os outros membros da Liga Árabe, impactando principalmente os produtos citados. Ressalta-se que a comercialização com os países de maioria islâmica extrapolam os valores aqui apresentados, uma vez que estes não estão concentrados somente no Oriente Médio, acarretando em uma maior tensão para o caso. Por consequência, a avaliação do cenário pelo governo brasileiro levou à abertura de um escritório de negócios em Jerusalém. Apesar disso, uma possível transferência ainda é considerada (FERNANDES, 2020).

2 O antigo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços agora compõe o Ministério da Economia, mas os dados consultados para esta coluna estão listados no portal on-line do antigo MDIC. O portal, no momento, passa por uma migração material para o do Ministério da Economia.

Durante as viagens presidenciais do segundo semestre de 2019, que visaram atrair investimentos e intensificar relações com os Emirados Árabes, o Catar e a Arábia Saudita, surgiu a viabilização de atenuar as repercussões e críticas sobre a conjectura, diminuindo as chances de retaliações comerciais. O presidente aproveitou a situação para conversar com os países e expressar que o traslado não é um afronte por parte do governo brasileiro (FERNANDES, 2020). Conduta empregada para que, se consumada, a transferência da Embaixada seja executada sem adversidades ou prejuízos significativos.

Segundo Andreia Verdélio (2019), a visita aos Emirados Árabes resultou em oito atos firmados em áreas como: paz, cooperação econômica, segurança, defesa, inteligência artificial e meio ambiente; houve também o anúncio de investimentos de um dos dois maiores fundos do país. Ainda de acordo com Verdélio (2019), no Catar outros acordos foram assinados e na Arábia Saudita firmou-se uma parceria com o Fundo de Investimento Público saudita (PIF), com potencial para promover iniciativas de até US\$ 10 bilhões. A nota 274 do Ministério das Relações Exteriores (2019), referente a esta última visita oficial, anunciou que o encontro com o rei saudita refletiu em interesses como: cooperação, ampliação da parceria econômica, segurança, paz e combate ao terrorismo.

Apesar de assertivo, o êxito nesses encontros ainda não garante que um traslado não acarrete em algum efeito. Uma represália considerável é capaz de não ocorrer, mas as relações com outros países árabes podem oscilar devido a uma possível diminuição de credibilidade. Algumas das opções viáveis são: não realizar a transferência e buscar uma maior aproximação com Israel de outras formas, ou, converter o déficit com o país em um superávit enquanto tentativa de suavizar o choque de uma possível redução do mercado árabe.

O resultado das visitas oficiais aos países citados indica que a diplomacia presidencial brasileira ainda possui um bom potencial na dinamização de negociações e ainda carrega prestígio, pontos necessários para impulsionar o propósito de se tornar um *global player*. Mas, para atingir essa meta, o Oriente Médio é uma área geopolítica importante e a credibilidade brasileira, que custou anos para se consolidar na região, precisa ser mantida. Como a violência é um obstáculo entre israelenses e palestinos há cerca de 73 anos, a postura ideal continua sendo esperar uma resolução das questões. Ambos os povos merecem a paz, em função disso devemos colaborar para que esse entendimento

ocorra, e seja duradouro.

## REFERÊNCIAS

ALTMAN, Max. Hoje na História: 1947 - ONU aprova partilha da Palestina entre árabes e judeus. **Opera Mundi**, São Paulo, 29 de nov. de 2009. História. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/historia/2114/hoje-na-historia-1947-onu-aprova-partilha-da-palestina-entre-arabes-e-judeus>. Acesso: 14 de jun. de 2020.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (AG). **Resolução 181 (II)**. AG Index: A/RES/181(II), 29 de nov. de 1947. Disponível em: [https://undocs.org/en/A/RES/181\(II\)](https://undocs.org/en/A/RES/181(II)). Acesso em: 19 de jun. de 2020.

DIPLOMACIA presidencial. In: MILANI, Carlos R. S. et al, (ed.). **Atlas da política externa brasileira**. 1.ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014. Cap. 3. p. 62-63. Mapas color. Várias escalas. E-book (135p.).

FERNANDES, Talita. Bolsonaro afirma que transferirá embaixada para Jerusalém até 2021: governo abriu escritório de negócios na cidade após críticas de países árabes à mudança. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 03 de fev. de 2020. Mundo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/02/bolsonaro-afirma-que-transferira-embaixada-para-jerusalem-ate-2021.shtml>. Acesso em: 19 de jun. de 2020.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (Brasil). **Comex Stat**, 2020. Sistema para consultas e extração de dados do comércio exterior brasileiro. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 19 de jun. de 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Brasil). **Itamaraty**, 2019. Declaração Conjunta por ocasião da Visita Oficial ao Reino da Arábia Saudita de Sua Excelência o Presidente da República Federativa do Brasil, Senhor Jair Bolsonaro. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21038-declaracao-conjunta-por-ocasio-da-visita-oficial-ao-reino-da-arabia-saudita-de-sua-excelencia-o-presidente-da-republica-federativa-do-brasil-senhor-jair-bolsonaro-riade-29-e-30-de-outubro-de-2019>. Acesso em: 19 de jun. de 2020.

OITO perguntas para entender o conflito entre israelenses e palestinos. **BBC News Brasil**, 15 de maio de 2018. Internacional. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-42268607>. Acesso em: 19 de jun. de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU Brasil. **A questão da Palestina e as Nações Unidas: 1948-2014**. [S. l.], 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/palestina/contexto/>. Acesso em: 06 de jun. de 2020.

PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. doi:10.11606/D.8.2006.tde-16102006-195630. Acesso em: 29 de maio de 2020.

VERDÉLIO, Andreia. Presidente Jair Bolsonaro chega a Brasília após visita a cinco países. **Agência Brasil**, Brasília, 31 de out. de 2019. Política. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-10/presidente-jair-bolsonaro-chega-brasilia-apos-visita-cinco-paises>. Acesso em: 21 de jun. de 2020.