

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

**BRUNA FIGUEIREDO RIEDIGER**

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MUNDO ÁRABE:**  
**UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF (2003-2013)**

**Porto Alegre**

**2014**

**BRUNA FIGUEIREDO RIEDIGER**

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MUNDO ÁRABE:  
UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF (2003-2013)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

**Porto Alegre**

**2014**

#### CIP - Catalogação na Publicação

Riediger, Bruna Figueiredo  
Política Externa Brasileira para o Mundo Árabe:  
uma análise dos governos Lula da Silva e Dilma  
Rousseff (2003-2013) / Bruna Figueiredo Riediger. --  
2014.  
123 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Política Externa Brasileira. 2. Mundo Árabe. 3.  
Governo Dilma Rousseff. 4. Governo Lula da Silva. I.  
Reis da Silva, André Luiz, orient. II. Título.

**BRUNA FIGUEIREDO RIEDIGER**

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MUNDO ÁRABE:  
UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF (2003-2013)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 03 de abril de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Orientador André Luiz Reis da Silva  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Danny Zahreddine  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

---

Prof. Dr. Henrique Castro  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dra. Sílvia Regina Feraboli  
Centro Universitário Ritter dos Reis

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço aos meus pais, meus primeiros mestres, que continuam me ensinando até os dias de hoje.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que nesses anos de graduação e pós-graduação tornou-se uma segunda casa e também uma mãe, proporcionando momentos inesquecíveis – a “mãe UFRGS” como é comumente chamada por seus alunos mais queridos.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, a CAPES e ao Programa REUNI, que contribuíram para tornar essa pesquisa uma realidade.

Agradeço ao meu orientador, o professor André Reis, e aos demais professores do programa pelos anos de convívio e o conhecimento transmitido.

Finalmente, agradeço aos amigos e à família, sem os quais essa vida e essa conquista ficariam sem sentido.

## RESUMO

Em 2003, com a posse do presidente Lula, iniciou-se no Brasil uma política externa que tinha na diversificação de parceiros uma de suas linhas orientadoras. Com isso, o Mundo Árabe voltou à agenda diplomática brasileira e, nos anos de governo Lula, recebeu diversas visitas de autoridades brasileiras, sendo várias do Ministro Celso Amorim e do próprio presidente Lula. Além disso, novas embaixadas foram abertas, criou-se uma cúpula da América do Sul com a região e o Brasil buscou-se inserir no processo de paz palestino-israelense. Em 2011, no entanto, com a posse da presidente Dilma Rousseff no Brasil e o início de protestos no Mundo Árabe – os quais levaram a importantes modificações nos governantes de determinados países -, a continuidade dessa política ficou comprometida. A Mudança de Política Externa tem no perfil da liderança e no contexto internacional duas de suas fontes mais importantes de mudanças. No caso brasileiro, percebeu-se a continuação das linhas mestras da política externa brasileira, a defesa de princípios tradicionais, ao mesmo tempo em que ocorreu determinado recuo no ativismo político brasileiro não só na região, mas internacionalmente, no geral. Concluiu-se que a “Primavera Árabe” não levou a uma mudança da estratégia brasileira para o Mundo Árabe; o perfil da presidente, contudo, ocasionou uma diminuição na intensidade em que essa política é perseguida.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira. Lula da Silva. Dilma Rousseff. Mundo Árabe.

## ABSTRACT

In 2003, with the inauguration in office of President Luís Inácio Lula da Silva, it started in Brazil a foreign policy that had in the diversification of partners one of its main lines. Therefore, the Arab World returned to the Brazilian diplomatic agenda and in Lula's years received plenty of visits of Brazilian authorities, including the Ministry of Foreign Affairs, Celso Amorim, and President Lula himself. Besides that, new embassies were opened, a Summit of South America with the region was created, and Brazil attempted to participate in the Israeli-Palestinian peace talks. In 2011, however, with the beginning of Dilma Rousseff's presidency in Brazil and the protests in the Arab World – that led to important changes in rulers of some countries – the continuity of this policy has been compromised. Foreign Policy Change has in the leadership profile and in the international context two of its main sources of changes. In the Brazilian case, we noticed the continuity of the major lines of Brazilian foreign policy and the defense of traditional principles. At the same time, we have however a retreat in the country activism not only in the region, but internationally, in general. We conclude that the “Arab Spring” did not cause a change in the Brazilian strategy to the Arab World; the President's profile, on the other hand, led to a decrease in the intensity that this policy was pursued.

**Keywords:** Brazilian foreign policy. Lula da Silva. Dilma Rousseff. Arab World.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Corrente de Comércio Brasil-Países Árabes.....	61
Gráfico 2 - Corrente de Comércio Brasil-Países Árabes (2003-2013).....	103



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Comércio Brasil-Países Árabes – 2003-2010 (US\$).....	60
Tabela 2 - Comércio Brasil-Países Árabes – 2007-2013 (US\$).....	102

## LISTA DE SIGLAS

AGNU:	Assembleia Geral das Nações Unidas
ANP:	Autoridade Nacional Palestina
APE:	Análise de Política Externa
ASPA:	América do Sul-Países Árabes
BRICS:	Brasil, Rússia, Índia e África do Sul
CCG:	Conselho de Cooperação do Golfo
CDHNU/CDH:	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas/Conselho de Direitos Humanos
CNT:	Conselho Nacional de Transição (Líbia)
CSNU/CS:	Conselho de Segurança das Nações Unidas/Conselho de Segurança
FAO:	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (sigla em inglês)
IBAS:	Índia, Brasil e África do Sul
IPEA:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MIT:	Massachusetts Institute of Technology
MRE:	Ministério de Relações Exteriores
NSA:	Agência Nacional de Segurança (sigla em inglês)
OMC:	Organização Mundial do Comércio
OMNA:	Oriente Médio e Norte da África
ONU:	Organização das Nações Unidas
OTAN:	Organização do Atlântico Norte
PAC:	Programa de Aceleração do Crescimento
UA:	União Africana

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2</b>	<b>MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA: UMA PERSPECTIVA TEÓRICA</b> ..	16
<b>3</b>	<b>GOVERNO LULA (2003-2010): POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES COM O MUNDO ÁRABE</b> .....	30
3.1	Linhas gerais da política externa de Lula .....	30
3.2	Relações Brasil-Mundo Árabe (2003-2010): primeiros anos e cúpulas ASPA .....	37
3.3	A continuidade da aproximação e suas consequências: visitas, o processo de paz e resultados .....	51
<b>4</b>	<b>GOVERNO DILMA (2011-2014): POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES COM O MUNDO ÁRABE</b> .....	66
4.1	Linhas gerais da política externa de Dilma .....	66
4.2	Relações Brasil-Mundo Árabe (2011-2014): primeiros momentos e posicionamento brasileiro frente à Primavera Árabe .....	74
4.2.1	<i>O caso da Líbia</i> .....	76
4.2.2	<i>O caso da Síria</i> .....	83
4.3	Para além da Primavera Árabe: ações brasileiras em direção ao Mundo Árabe .....	89
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	105
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	112
	<b>ANEXO A</b> .....	123

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2003, Luís Inácio Lula da Silva assumiu seu primeiro mandato de presidente da República e juntamente com seu chanceler, Celso Amorim, seria responsável por uma política externa “altiva e ativa”<sup>1</sup>. Um dos pontos orientadores da diplomacia brasileira desses anos foi a busca por um sistema internacional mais justo e equitativo, a ser alcançado através de mudanças das normas do sistema internacional e de reformas nas principais instituições multilaterais.

A inserção internacional preconizada no período apresentou uma postura assertiva em torno da defesa da soberania e dos interesses nacionais, buscando inserir o Brasil no cenário mundial de forma autônoma. O intento era de que o país passasse a ter mais voz e participação no cenário internacional. De acordo com Celso Amorim:

Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é - e sempre será - global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou desvantagem, *o Brasil não é um país pequeno. Não tem e nem pode ter uma política externa de país pequeno.* (AMORIM, 2008, p.17, grifos nossos).

Dessa feita, a participação brasileira no cenário internacional tornou-se mais incisiva e demandante. O país foi em busca de novos parceiros – o que não implicou em abandono dos antigos – não só para diversificar o comércio e aumentar sua autonomia, mas também para obter apoio político às suas demandas e aumentar suas opções estratégicas.

Nesse contexto, o Mundo Árabe, afastado da diplomacia brasileira desde o início da década de 1990, voltou a fazer parte da agenda internacional do país. Ainda em 2003, primeiro ano de seu governo, o presidente Lula visitou a região, percorrendo Síria, Líbano, Emirados Árabes Unidos, Egito e Líbia em uma viagem de oito dias.

É importante destacar o que é considerado Mundo Árabe nesse trabalho. Optou-se por considerar como Mundo Árabe todos os 22 membros da Liga Árabe (21 países mais a Autoridade Nacional Palestina) – que foram os países convidados pelo Brasil para a Cúpula América do Sul-Países Árabes em 2005, quais sejam: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Catar, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Omã, Síria, Somália, Sudão, Tunísia e mais a Autoridade Palestina. Percebe-se assim que são incluídos no grupo países da África Subsaariana do

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim já em 2003.

Chifre da África e excluídos aqueles do Oriente Médio que não são árabes, como a Turquia, o Irã e Israel.

Deve-se ter em conta, no entanto, que o Mundo Árabe com seus 22 países é bastante heterogêneo e que a ideia de uma Nação Árabe (chamada em árabe de Umma) não é consenso nem dentro nem fora da região. Existem, por exemplo, diversas minorias religiosas e étnicas dentro desses países, como os curdos, berberes e os próprios cristãos e judeus, sem falar nas divisões entre os próprios muçulmanos, que constituem a grande maioria dos árabes – além das duas grandes famílias religiosas, sunitas e xiitas, ainda há a divisão de escolas religiosas, que seriam: Hanafî, Hanbali, Maliki e Shafî'i (MESSARI, 2006).

Hourani (2006), contudo, no prólogo de seu livro *Uma História dos Povos Árabes*, destaca:

Um mundo onde uma família se mudava do sul da Arábia para a Espanha, e seis séculos depois retornava ao lugar de origem e continuava a ver-se num ambiente familiar, *tinha uma unidade que transcendia as divisões de tempo e espaço*; a língua árabe abria a porta para cargos e influência em todo aquele mundo; um conjunto de conhecimentos, transmitidos através dos séculos por uma sequência conhecida de professores, preservava uma comunidade moral mesmo quando os governantes mudavam; os locais de peregrinação, Meca e Jerusalém, eram polos imutáveis do mundo humano, mesmo que o poder passasse de uma cidade para a outra; e a crença num Deus que criara e mantinha o mundo podia dar sentido aos golpes do destino. (HOURANI, 2006, p.18-19, grifos nossos).

Ferabolli (2012), por sua vez, argumenta que mesmo que a Liga Árabe não seja capaz de dominar o poder de síntese implícito no adjetivo “árabe”, ela foi capaz, ao longo das décadas, de projetar uma identidade internacional, colocando-se como o representante internacional dos países árabes e atuando como um grupo unificado em diversos fóruns internacionais, cúpulas e conferências. A partir daí, tem-se, então, o porquê da opção dessa dissertação de trabalhar com o conceito de “Mundo Árabe”<sup>2</sup>, enfoque que foi dado pela administração Lula ao convocar os 22 membros da Liga para uma reunião de cúpula com os países da América do Sul.

O aprofundamento dos laços com a região teve continuidade ao longo dos oito anos do governo de Lula, com missões empresariais e trocas de visitas diplomáticas. Além disso, foi proposta pelo governo brasileiro a realização de uma cúpula entre a América do Sul e os Países Árabes, que veio a ser denominada de Cúpula ASPA.

---

<sup>2</sup> Ao trabalhar-se com Mundo Árabe em detrimento de conceitos como Oriente Médio, por exemplo, países como Turquia, Irã e Israel acabam não sendo considerados. Vale destacar, no entanto, que a presença e a atuação desses países na região, além de constante, é de suma importância para o equilíbrio de forças na região. No Anexo A, encontra-se um mapa com os países da Liga Árabe.

A realização das cúpulas – foram três até o presente momento – foi de grande importância para a geração de novos negócios entre o Brasil e o Mundo Árabe, propiciando o incremento do intercâmbio comercial, dos investimentos produtivos e das associações estratégicas entre empresas árabes e sul-americanas. Mas como destaca Vagni (2005, p.15, tradução nossa), além dos importantes ganhos econômicos que ocasionou, a Cúpula ASPA coloca “em evidência a continuidade da estratégia brasileira para maximizar sua influência no cenário internacional, articulando os interesses dos países medianos.”<sup>3</sup>.

Devido ao grande peso que a própria figura do presidente Lula embutia à estratégia de política externa adotada durante esses anos, com o fim de seu segundo mandato em 2010, restou a questão de como essa seria conduzida pela nova presidente. Dilma Rousseff foi eleita sob o signo da continuidade, no entanto, as próprias características pessoais de cada um dos presidentes implicam, em determinadas situações, mudanças ou ajustes na condução das políticas.

Pode-se afirmar que as linhas mestras da diplomacia de Lula e Amorim foram mantidas pela presidente Dilma Rousseff e o novo ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota, que ocupou o cargo até agosto de 2013, quando foi substituído por Luiz Alberto Figueiredo. Tem-se uma continuidade da ênfase nas relações com os países em desenvolvimento e na busca por autonomia em relação aos países centrais. A primeira viagem internacional da presidente Dilma foi à Argentina e ainda em seu primeiro ano de governo, dirigiu-se à China, demonstrando com isso continuidade em duas grandes diretrizes da política externa de seu antecessor: a prioridade fornecida à América do Sul e à importância dada ao relacionamento com grandes países emergentes.

Apesar de terem sido levantadas especulações, principalmente no início do mandato de Dilma, de que ela diferenciaria-se em relação a alguns tópicos de política externa do governo anterior, como por exemplo, na questão dos direitos humanos, o que se percebeu, na realidade, foi uma continuidade geral da mesma. Em mais uma presença como membro não permanente no Conselho de Segurança, por exemplo, no início de 2011, o país se absteve de votar na resolução 1973, que permitia uma zona de exclusão aérea na Líbia - e que, na realidade, acabou permitindo a intervenção estrangeira no conflito do país –, corroborando assim a tradição brasileira de não intervenção e de solução pacífica de controvérsias. Além disso, e indo ao encontro dessas características, ainda em 2011, em conjunto com seus homólogos do IBAS, o Brasil enviou seu Subsecretário-Geral para África e Oriente Médio à

---

<sup>3</sup> Do original em espanhol.

Síria, para manter consultas com o presidente daquele país, Bashar Al Assad, na esperança de encontrar uma solução pacífica para o grave conflito interno no país.

Contudo, é possível perceber uma mudança de estilo quanto à condução da política externa. Enquanto o presidente Lula envolvia-se na maioria dos assuntos e viagens internacionais, a presidente Dilma acaba delegando grande parte dessas tarefas, tendo um histórico de viagens internacionais bem menor que a de seu antecessor. Nesse sentido, Pecequilo destaca que, apesar da agenda internacional do país ter sido mantida de forma predominante, as diferenças são perceptíveis “no sentido tático-estratégico de realização dessa agenda, que vem sendo perseguida com menor intensidade e com baixo perfil.” (PECEQUILO<sup>4</sup>, 2013 *apud* OJEDA, 2013).

A política externa brasileira para o Mundo Árabe seria afetada não somente pela troca do líder no Brasil, mas também por desdobramentos na própria região. Nos primeiros meses de 2011, uma onda de protestos, iniciada na Tunísia, no final de 2010, espalhou-se por diversos países da região, colocando o mundo em compasso de espera e deixando o Oriente Médio ainda mais imprevisível. Em menos de três meses atingiu Egito, Bahrein, Iêmen, Líbia, Omã, Jordânia e Síria. De país em país, a reivindicação principal ecoou num grito estrondoso: *Al-Sha'b yurid isquat al-nizam* – “O povo quer o fim do regime!”. O desejo das multidões resumia-se, essencialmente, em liberdade política (ANDERSON, 2011).

A Primavera Árabe – denominação concedida à onda de protestos - atingiu importantes países da região, derrubando governantes de longa data como Ben Ali, da Tunísia, Mubarak, do Egito, Abdullah Saleh, do Iêmen e, com ajuda de intervenção estrangeira, Kadaffi, da Líbia. O delicado equilíbrio da região tornou-se, então, ainda mais complicado devido às incertezas quanto aos novos líderes e aos conflitos que ainda ocorrem (esse último, especificamente, na Síria).

Dessa feita, o presente trabalho tem como objetivo principal verificar se a política externa brasileira para o Mundo Árabe sofreu alguma reorientação devido às mudanças acima mencionadas – a troca de presidente no Brasil e a onda de protestos no Mundo Árabe – assim como o nível dessa mudança. Buscar-se-á analisar se o aprofundamento dos laços com a região teve continuidade no governo de Dilma Rousseff. Além disso, tem-se como objetivo secundário analisar as consequências e os resultados da política externa brasileira para o Mundo Árabe em cada um dos governos.

---

<sup>4</sup> Sem referência no original.

A pesquisa parte de uma abordagem interpretativista e descritiva, com base em revisão bibliográfica e documental. A atualidade do tema – principalmente no que confere ao governo Dilma – torna a utilização de notícias uma necessidade. Contudo, as principais fontes utilizadas são as primárias – tanto documentos oficiais do relacionamento do Brasil com o Mundo Árabe, notadamente as notas à imprensa divulgadas diariamente pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil em seu site na internet, quanto discursos dos presidentes e chanceleres. A discrepância entre o material científico disponível para cada um dos governos – enquanto a política externa do governo Lula foi largamente debatida desde seu início, o debate sobre a política externa do governo Dilma Rousseff, após três anos, ainda é incipiente – também influenciou na primazia das fontes primárias na presente dissertação.

Para a realização da análise referente à mudança de política externa, por sua vez, utilizar-se-ão autores de Análise de Política Externa que trabalham com o tema, principalmente aqueles que dão preferência não somente a mudanças bruscas, mas também às graduais. Entre estes, pode-se citar a obra de Charles Hermann, *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, na qual o autor apresenta um modelo para explicar as mudanças em política externa - aquelas advindas não quando das mudanças de regime, mas quando o próprio governo no poder escolhe mudar a trajetória da política.

As fontes da mudança de política externa podem variar de autor para autor, contudo, algumas delas são recorrentes entre eles, como os líderes, a burocracia, as condições do ambiente interno e as mudanças internacionais. Hermann (1990) ainda destaca a intensidade das mudanças nas políticas, hierarquizando-as em quatro níveis: mudanças de ajuste, de programa, de problema ou objetivo e mudanças de orientação internacional.

É preciso ter em mente, no entanto, que tais conceitos não são passíveis de serem encontrados de forma pura na realidade, mesmo que um deles seja predominante. Empiricamente, há sempre alguma relação entre os agentes citados, sendo a mudança derivada dessa interação. Hermann (1990) destaca não só esse fato, mas a própria dificuldade em diferenciar, empiricamente, por qual nível de mudança a política externa passou.

O foco dessa dissertação são, então, aquelas mudanças ocasionadas pelo líder – a troca de governo entre Lula e Dilma – e aquelas advindas de um choque externo – a Primavera Árabe. Buscar-se-á estipular, com base na qualificação de Hermann, se houve alguma reorientação da política externa advinda dessas situações diferenciadas, assim como em qual categoria de mudança essa se encaixa.



O problema que esse estudo se propõe a responder é o seguinte: tendo-se em conta a troca de líder e o choque externo como variáveis passíveis de ocasionarem reorientações na política externa de um país, pergunta-se em que intensidade a Primavera Árabe e a troca Lula da Silva-Dilma Rousseff afetaram a política externa brasileira para o Mundo Árabe.

A hipótese de que se parte é de que, apesar da ocorrência de um choque externo de grande importância e a troca de presidente no Brasil, a política externa brasileira para os países árabes no período não teria passado por grandes reorientações, ficando as mudanças concentradas nos níveis de ajuste e de programa, em grande parte devido ao perfil da liderança brasileira. Mesmo com as revoltas no Mundo Árabe, os principais objetivos que levaram à aproximação brasileira para com a região não foram abandonados ou modificados. O interesse brasileiro de aprofundamento dos laços ainda permanece. Não se pode deixar de levar em consideração também, além das variáveis acima destacadas, o contexto internacional em que cada presidente atuou, além da posição ocupada pelo Brasil nesse cenário.

Para responder ao problema, essa dissertação conta com cinco capítulos. Além da presente introdução e da conclusão, contém um capítulo especificamente teórico, no qual é apresentada uma breve revisão bibliográfica de autores que trabalham com a mudança de política externa. O terceiro capítulo trata da política externa do governo do presidente Lula, onde são apresentadas tanto suas características gerais, quanto as ações em direção ao Mundo Árabe. O quarto capítulo possui uma divisão similar ao terceiro e nele são apresentadas as características da política externa do governo de Dilma Rousseff.

A justificativa dessa pesquisa encontra-se na importância da política externa no mundo interdependente de hoje. Assim, torna-se essencial compreender e analisar as ações externas de um país e suas consequências. Além disso, nos anos do governo de Lula, testemunhou-se uma crescente discussão sobre o tema na sociedade civil brasileira. Mais do que isso, muito se questionou sobre o que o país teria a ganhar ao se aproximar de uma região tão distante geográfica e culturalmente, como o Mundo Árabe; e mesmo depois de dez anos de esforços de aproximação brasileira, ainda há escassez de material nacional sobre as relações brasileiras com a região. Finalmente, ao entrarmos no quarto e último ano de mandato da presidente Dilma Rousseff, ainda são escassos os trabalhos sobre a política externa de seu governo.

## 2 MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA: UMA PERSPECTIVA TEÓRICA

A Mudança de Política Externa é um objeto de estudo das Relações Internacionais que se insere dentro do ramo da Análise de Política Externa (APE), especificamente no estudo da Política Externa Comparada. A APE tem suas origens na década de 1950 e 1960, com os trabalhos de (i) Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin e seu *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (1954), que inspirou análises abaixo do nível estatal, com ênfase nos “jogadores” envolvidos na formação da política externa, originando um campo de pesquisa dedicado à Elaboração da Política Externa; (ii) Harold e Margaret Sprout, com *Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics* (1956), que buscou tornar a APE mais próxima da realidade pela contextualização, incentivando os estudos a não focarem somente nos resultados da política externa, e que deu origem ao campo de estudo do Contexto de Política Externa; e (iii) Rosenau, com a obra *Pre-theories and Theories of Foreign Policy* (1966), a partir da qual foram encorajadas generalizações sobre o comportamento da política externa dos Estados aplicáveis entre as diferentes nações de uma maneira sistemática e científica; e que acabou lançando as bases para os estudos posteriores de Política Externa Comparada (HUDSON; VORE, 1995).

A definição de política externa adotada por diferentes autores que trabalham com o tema, não é, no entanto, um consenso. Optou-se, nesse trabalho, por aquela que é apresentada por Cohen e Harris<sup>5</sup> (1975) *apud* Gustavsson (1993) como o mínimo de consenso no campo: “um conjunto de objetivos, diretivas ou intenções, formulado por pessoas em posições oficiais ou de autoridade, dirigidas a algum ator ou condição em um ambiente além da soberania do Estado nacional, com a finalidade de afetar o alvo na medida desejada pelos formuladores de políticas.<sup>6</sup>”. É importante ter em mente, no entanto, que cada autor apresentado nesse capítulo possui sua definição de política externa, com pequenas derivações.

Em relação à Análise de Política Externa, Salomón e Pinheiro (2013) destacam que sua substância não se diferencia da substância da disciplina mãe, Relações Internacionais/Política Internacional, visto que ambas abrangem, de acordo com as autoras, todos os “fenômenos suscetíveis de serem incluídos no *continuum* conflito-cooperação e que ultrapassam as fronteiras nacionais”. A especificidade da APE concentra-se, então, no seu

---

<sup>5</sup> COHEN, B.C; HARRIS, S.A. Foreign Policy. In: GREENSTAIN, F.I.; POLSBY, N (ed.). **Handbook of Political Science**. Reading: Addison Wesley.

<sup>6</sup> Do original em inglês.

foco nas ações internacionais de unidades particulares (SALOMÓN, PINHEIRO, 2013). Desde suas origens, esse ramo de estudos envolveu o exame de como as decisões de política externa são tomadas e assumiu que a fonte de tal comportamento e da maioria das mudanças na política internacional são os seres humanos, agindo individualmente ou em coletividades. Assim, a APE quebra a visão monolítica do Estado como ator unitário e foca nas pessoas e unidades que o compreendem e é crítica quanto à utilização de teorias de ator-geral - focadas no Estado como ator unitário e sistêmico -, visto que essas se limitam a apresentar e explorar tendências a-históricas, globais e não complexas. Por outro lado, dá destaque às teorias ator-específico, que investigam as especificidades tidas como dadas nas de “ator-geral” (HUDSON; VORE, 1995).

Por muitos anos, no entanto, o foco dos analistas no campo ficou concentrado na estabilidade, com pouca atenção dada à transição ou à mudança em política externa. Foi somente a partir da década de 1970, mas principalmente, da de 1980, que o estudo da mudança em relações internacionais ganhou ímpeto, e acabou resultando em uma “explosão de teorias concorrentes” para explicar a dinâmica da política internacional (ROSATI; SAMPSOM III; HAGAN, 1994).

Um dos primeiros trabalhos pertinente ao estudo da mudança de política externa é a obra de Rosenau, *The Study of Political Adaptation* (1981), livro que engloba um conjunto de artigos publicado ao longo dos anos 1970 e que trabalha com o conceito de “adaptação” da política. Para o autor, a política externa seria um mecanismo para o Estado adaptar-se a mudanças no meio; mudanças tanto internas quanto externas estariam intimamente relacionadas, sendo os dois tipos centrais para uma perspectiva de adaptação (ROSATI; SAMPSOM III; HAGAN, 1994; ROSENAU, 1970).

Rosenau trabalha com três tipos de mudanças internas, que possuem seu correspondente no ambiente externo, e que seriam as responsáveis por impor novas demandas e necessidades à política externa, levando, então, à adaptação. Essas modificações seriam: a) mudança de pessoal (interna ou externa), que envolve mudança somente na identidade do pessoal que ocupa papéis de liderança governamental e não governamental na sociedade, com manutenção das exigências, capacidades e limites de seus papéis – o estilo e a retórica de um líder para outro, por exemplo, pode variar, o que não modifica os objetivos e as capacidades do cargo; b) mudança política (interna ou externa), na qual a mudança ocorre não só no pessoal de instituições políticas e governamentais, mas também nas exigências, capacidades e limites de seus papéis – uma eleição que leva um novo partido ao governo seria um exemplo

do fato; e c) mudança socioeconômica (interna ou externa), a qual engloba alterações nas exigências, capacidades e limites das lideranças de instituições que não políticas ou governamentais. Nesse último, Rosenau enumera algumas das tendências socioeconômicas que podem alterar as relações e as responsabilidades de lideranças não governamentais, quais sejam: a emergência de novas classes sociais, o decreto de políticas de bem estar, a introdução de comunicação de massa, a reforma de práticas educacionais (ROSENAU, 1970). Nesse sentido, em 2011, o Brasil teria passado pelo primeiro tipo de mudança – com a troca tanto do presidente da República, como do Ministro das Relações Exteriores. Determinados países do Mundo Árabe, por sua vez, como o Egito, a Tunísia e a Líbia, teriam passado pelo segundo tipo de mudança, com novos partidos no governo e novas exigências da sociedade sobre os mesmos.

Para Rosenau, são quatro os tipos de padrão de adaptação na política externa em resposta aos constrangimentos domésticos e internacionais: adaptação conservante (responsiva a demandas e mudanças internas e externas); adaptação aquiescente (responsiva a demandas e mudanças externas); adaptação intransigente (responsiva a demandas e mudanças internas); adaptação de promoção/promocional (não responsiva às demandas e mudanças)<sup>7</sup> (ROSATI, SAMPSON III, HAGAN, 1994; ROSENAU, 1970). O próprio autor ressalta, no entanto, que as fontes dessas mudanças não são trabalhadas. Ao analisar-se de outro ângulo, contudo, as três mudanças citadas – pessoal, política e socioeconômica - são as fontes de adaptação na política externa – conceito escolhido pelo autor para referir-se ao que se poderia chamar, de forma mais generalizada, de uma modificação na dita política.

Outro grande avanço no estudo da mudança em política externa foi o trabalho publicado por Holsti em 1982, intitulado *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. O volume consiste em uma série de artigos de Holsti e outros estudiosos que focam justamente no que creem ser um aspecto negligenciado da literatura de política externa: a mudança em política externa. Em sua introdução, Holsti destaca que uma revisão da literatura revela que as fontes de política externa – opinião pública, tomada de decisão, personalidade dos formuladores de políticas – receberam mais atenção que as próprias políticas em si e, mesmo nos casos em que essa é estudada, a continuidade parece ser a norma. Assim, os autores predispõem-se a avançar nos estudos de um tipo particular de mudança em política externa – a dramática e extensa modificação do padrão de relações

---

<sup>7</sup> Do original em inglês: preservative adaptation; acquiescent adaptation; intransigente adaptation; promotive adaptation.

externas de um país, a que chamaram de “reestruturação da política externa” (HOLSTI, 1982).

Holsti faz uma diferenciação entre o que acredita serem as mudanças “normais” de política externa e a reestruturação. Enquanto essa última, como foi dito acima, é a responsável por uma mudança completa no padrão das relações externas de determinado Estado e, normalmente, ocorre rapidamente e envolve a vinculação consciente de diferentes setores da sociedade; a mudança “normal”, geralmente, é lenta, incremental e representada por fracas ligações entre os setores – uma fraca ligação implica que uma mudança na política de ajuda internacional não traria necessariamente reflexos nas políticas de comércio. Seria nessa última, por exemplo, que, de acordo com o autor, encaixam-se mudanças no fluxo de comércio entre um Estado e outro (HOLSTI, 1982).

Dessa feita, não focaremos na obra de Holsti, visto que sua análise de mudança de política externa compreende somente um tipo de modificação – uma total reestruturação da política – que não é o caso por que passou o Brasil nos últimos dez anos, não englobando, então, os objetivos dessa pesquisa. Vale destacar, contudo, que entre as variáveis citadas por Holsti que afetam a reestruturação da política externa encontram-se a oposição e a fragmentação política, cujos efeitos são mediados pelos traços da liderança - atitudes das elites em direção aos atores externos, fatores de personalidade, processos de formulação de política e percepções dos tomadores de decisão –, característica relevante para a presente análise (HAGAN, 1994).

Ainda na década de 1980, surgiu outro trabalho importante para o estudo da mudança de política externa. Goldmann, ao trabalhar com a déttente, criou o conceito de “estabilizadores” (*stabilizers*) de política externa. O autor enumera três fontes de mudanças – mudança nas condições do ambiente, *feedback* da própria política, e uma terceira, cujos componentes não são inteiramente claros e que o autor denomina de “fatores residuais”, ou seja, são aqueles que não se encaixam nem nas mudanças de condições nem no *feedback* da política. De acordo com o autor, nem sempre essas fontes levam a uma mudança na orientação externa do país, visto que, entre o processo de modificação e a mudança em si, o autor acrescenta uma variável interveniente, os estabilizadores, que viriam justamente amenizar, retardar ou mesmo impedir a mudança (GOLDMANN, 1982; ROSATI, SAMPSON III, HAGAN, 1994).

Assim, o autor enumera o que ele considera estabilizadores administrativos, políticos e internacionais, que neutralizariam elementos dinâmicos como mudanças no ambiente,

*feedback* negativos, mudanças na liderança, entre outros. Percebe-se, mais uma vez, a presença da liderança entre as fontes de mudança. O próprio autor ressalta, no entanto, que seu trabalho não passa de uma lista de perguntas a serem feitas para ajudar na explicação da mudança e da estabilidade, sendo o esboço teórico uma base para futuras pesquisas (GOLDMANN, 1982; ROSATI, SAMPSON III, HAGAN, 1994).

Um grande avanço dos estudos no campo é apresentado pelo livro organizado por Rosati, Sampson III e Hagan, *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change* (1994), que traz vários artigos com diferentes enfoques sobre a mudança em política externa. Rosati, por exemplo, apresenta um modelo cíclico, com longos períodos de estabilidade entremeados, ocasionalmente, por um curto período de transição. A continuidade, contudo, seria a norma, sendo a política externa altamente resistente à mudança durante os períodos de estabilidade. Para o autor a mudança em política externa tende a ser abrupta e descontínua (ROSATI, 1994).

Segundo Rosati, a burocracia e os líderes governamentais são fontes de estabilidade, pois são resistentes a modificar suas crenças depois de essas terem sido formadas. Da mesma maneira, agiria a natureza conservadora da estrutura e das crenças da sociedade. Uma vez estabelecidos, grupos e instituições que são favorecidos pela política existente agem para proteger o *status quo*. Além disso, as ações externas de um governo também são limitadas por acordos passados e compromissos políticos, assim como pelas próprias normas internacionais (ROSATI, 1994). Com isso, a sociedade possui uma gama de interessados na manutenção de determinada política externa. A criação das cúpulas ASPA, por exemplo, durante o governo de Lula, assim como as missões empresariais dirigidas ao Mundo Árabe, colaboraram para a inserção de empresas brasileiras na região, que hoje contribuem para esse grupo favorável à manutenção do *status quo*. Mais do que isso, os compromissos que foram assumidos no governo anterior ao de Dilma, também contribuem para a não modificação da política externa.

A continuidade, entretanto, pode ser mitigada no que Rosati chama de momentos de transição – período em que a mudança em política externa torna-se bastante provável. Alterações no ambiente seriam os grandes responsáveis por uma reorientação em política externa, visto que essa última pode tornar-se incompatível com a nova situação. Assim, crises e eventos (que o autor classifica como espetaculares e cumulativos, dos quais crises domésticas e internacionais, revoluções e guerras são exemplos) seriam as causas imediatas de mudanças. A reorientação, no entanto, depende de como os indivíduos interpretam esses eventos.

Assim, a alteração na política ocorre quando membros do governo e da sociedade veem que as políticas não são mais aptas e bem sucedidas para a nova situação e tornam-se, então, favoráveis a desafiar as instituições e crenças estabelecidas (ROSATI, 1994). Mais uma vez, a origem da mudança na política advém das percepções daqueles que ocupam os cargos de liderança. Da mesma forma que agem como fontes de estabilidade, a burocracia e os líderes também são agentes de mudança quando suas opiniões são modificadas pelos acontecimentos – como crises e períodos de instabilidade política – ou quando a própria natureza do líder ou do regime passa por modificações (ROSATI, 1994). Nesse ínterim, a “Primavera Árabe” seria um acontecimento capaz de levar a mudanças nas opiniões das lideranças, ou mais, especificamente, a modificações na estratégia de aproximação com a região.

Finalmente, Rosati chega a quatro possíveis resultados advindos de um período de transição em política externa: a) intensificação, no qual nenhuma ou pequena modificação ocorre, e o alcance, os objetivos e a estratégia da política externa são reforçados; b) refinamento, o qual causa pequenas mudanças no alcance, nos objetivos e na estratégia da política externa; c) reforma, na qual as mudanças são moderadas; e d) reestruturação, com grandes e significativas mudanças (ROSATI, 1994).

Assim, o modelo de Rosati postula que os ciclos de continuidade e transição são resultados da dinâmica do Estado, da sociedade e do ambiente através do tempo. O modelo, no entanto, é bastante geral e o autor apresenta muito pouco dos processos que podem desencadear a mudança em política externa e não trabalha com o processo de tomada de decisão, concentrando-se no processo dialético da evolução da política – como os períodos de estabilidade são longos, uma vez que a política é posta em prática, ela tende a ser relativamente estática, enquanto isso, as condições ambientais são mais dinâmicas e passam por um constante processo de transformação. Como o sistema internacional, a sociedade doméstica e o Estado mudam gradualmente, a política é fadada a tornar-se mais e mais disfuncional. Eventualmente isso causará uma crise, durante a qual uma nova política será introduzida.

Hagan (1994), por sua vez, apresenta um modelo em que busca demonstrar como o contexto doméstico afeta a dinâmica de mudança e continuidade em política externa. Crítico da literatura existente por focar-se em mudanças restritas – como as advindas de processos revolucionários e resultantes em realinhamentos -, Hagan propõe uma perspectiva mais abrangente, que englobe mudanças de regimes não revolucionárias; mudanças em

propriedades de regime não estruturais, como crenças políticas fundamentais do líder e restrições políticas; e mudanças que afetam a natureza, mas não a existência dos alinhamentos nas relações internacionais (HAGAN, 1994).

Assim, como acredita que as limitações das pesquisas existentes advêm de sua falha em capturar a diversidade das grandes mudanças de regime e as complexas maneiras em que essas modificações influenciam as relações externas, o autor propõe-se, primeiramente, a alargar a definição de mudança de regime “significativa”. Assim, para Hagan, essa categoria engloba mais do que mudanças envolvendo o uso da força, visto que essa restrição ignora alterações que envolvem a troca de poder não revolucionária entre grupos ou facções políticas tradicionais que ocorrem de acordo com procedimentos políticos regulares (HAGAN, 1994).

Hagan, então, afirma que uma mudança de regime pode ocorrer quando um conjunto de líderes é substituído por outro, ainda que as estruturas políticas do estado continuem fixas e a estrutura global do sistema político inalterado. Chama atenção, no entanto, para evitar o extremo oposto e teorizar que qualquer mudança em um líder individual marca uma importante mudança de regime. Uma mudança do líder é considerada significativa somente quando é representativo de uma facção ou grupo político diferente (HAGAN, 1994).

O autor enumera, então, cinco tipos de mudança de regime: mudança no líder predominante; grande mudança de coalizão ou facção; troca regular de poder entre partidos ou grupos rivais; e revolução política levando ao poder um grupo ou coalizão antissistêmico (HAGAN, 1994). Apesar de Hagan ressaltar que não se deve considerar qualquer troca de líder como significativa, a troca Lula da Silva-Dilma Rousseff é relevante devido ao peso da figura do ex-presidente Lula na condução da política externa brasileira. Assim, essa mudança pode ser considerada uma modificação no “líder predominante”, na qual a única diferença consiste na troca do próprio líder, sem alteração de partido ou facção.

Além disso, Hagan conceitua as propriedades do regime que podem ser modificadas com uma nova liderança e, subsequentemente, levar a uma mudança em política externa. Para o autor, a “orientação” e a “fragmentação” do regime possuem grande influência na formulação da política externa. Assim, o autor classifica a orientação do regime de acordo com a percepção das lideranças em relação ao ambiente internacional – variando entre quatro níveis, de moderado, no qual o ambiente internacional não é percebido como hostil ou ameaçador à segurança internacional do Estado; à radical, no qual as crenças dos líderes sobre o regime internacional são as mais extremas em relação a natureza da política internacional e dos imperativos que impõem ao Estado (HAGAN, 1994).



A fragmentação, por sua vez, é a característica básica que afeta a habilidade da liderança de iniciar uma grande mudança em política externa, pois representa a dimensão da oposição interna enfrentada pelo líder, como, por exemplo, personalidades competidoras, burocracias, instituições, facções, partidos ou outros grupos políticos autônomos. O regime, então, pode variar de altamente coeso – no qual, o líder possui grande autonomia para tomar iniciativas, devido à baixa ou nenhuma oposição – a altamente fragmentado – no qual as modificações serão mais difíceis devido à oposição das diferentes facções políticas. Para finalizar, Hagan busca aumentar a conceptualização da variável dependente: as dimensões da política externa sujeitas à reestruturação. Aqui o autor busca não se reter somente no realinhamento. Propõe, assim, três dimensões: a) acomodação/confrontação: relacionada à propensão do regime de lidar com adversários seja pela barganha diplomática, seja pelo confronto; b) independência/interdependência da ação: relacionada ao nível de autonomia que um governo procura manter em sua política externa; e c) nível de comprometimento: relacionado ao grau em que as ações correntes limitam as futuras opções através da alocação de recursos ou da criação de expectativas em outros (HAGAN, 1994). Mais uma vez, as ações de um governo influenciam as opções de políticas futuras.

O modelo de Hagan, então, apesar de ser bastante geral, possui uma abrangência maior que os anteriores ao abarcar tipos de mudanças de governo nem sempre considerados por outros autores e que tendem a influenciar na formulação/reorientação da política externa do país. O modelo, contudo, não trabalha com fontes externas de mudança – variável muito importante ao tratarmos da política externa. Mesmo não sendo o objetivo do autor, é uma falha importante a ser considerada ao se utilizar o modelo para análise empírica.

A obra de Skidmore (1994) também busca aprofundar os estudos sobre mudança de política externa, desenvolvendo um modelo mais abrangente sobre a resposta da política externa, ou, como afirma o autor, um modelo “integrado”. Skidmore desenvolve um trabalho no qual associa pressupostos realistas e institucionalistas de como um Estado hegemônico responderia a constrangimentos e mudanças internacionais ou a um poder declinante. Para o autor, os Estados variam em suas habilidades de adaptação, dependendo de sua combinação de poder internacional e força doméstica (SKIDMORE, 1994).

De acordo com o autor, antes de uma estratégia de ajustamento emergir, duas condições devem ser satisfeitas: os líderes do estado hegemônico devem ser suficientemente sensíveis às condições do ambiente para reconhecer a condição de declínio, suas fontes e implicações; e devem ter a liberdade e a capacidade política para manipular políticas de

maneira a manejar a estratégia de ajustamento. Enquanto para o realismo essas condições são facilmente satisfeitas, o que dá origem a um modelo evolucionário; para o institucionalismo, os constrangimentos são maiores e a resistência é mais provável, o que leva a um padrão esporádico na mudança da política (SKIDMORE, 1994).

Skidmore, contudo, critica as teorias existentes por não distinguirem entre os vários tipos de Estado ou a natureza de sua posição no sistema internacional. Sua resposta advém, então, justamente, da utilização de pressupostos das teorias esporádica e evolucionária em conjunto. Ele os utiliza como variáveis e não como dados, aplicando-os a diferentes condições. Dessa forma, o autor chega a um modelo no qual combina os constrangimentos internacionais e domésticos ao poder do Estado – tanto interno quanto internacionalmente. O ajustamento ou a resistência à mudança depende da interação desses fatores. Dessa feita, um estado forte internamente – onde a autoridade é centralizada e que pode atuar relativamente de forma autônoma aos interesses domésticos - é potencialmente capaz de implementar mudanças políticas com baixos custos domésticos. Um estado fraco, por sua vez, não tem a capacidade ou a liberdade doméstica para manipular as políticas em resposta a mudanças externas.

Em relação aos constrangimentos internacionais, o autor utiliza pressupostos realistas e institucionalistas de acordo com o “poder” do Estado. Assim, como afirma Keohane, para os Estados medianos (em termos de poder) do sistema internacional, a decisão de ajustar ou não às mudanças não é uma opção. Como eles não são poderosos suficientes para controlar os termos com os quais se relacionam com o sistema internacional, a mudança é imposta sobre eles. A situação de um Estado hegemônico, por outro lado, é bastante diferenciada. Devido ao seu poder internacional, são livres de muitas das restrições externas sofridas por outros Estados e podem adiar o ajuste – e muitas vezes, agem de forma a remodelar o sistema de acordo com os seus interesses.

Skidmore cria, então, um modelo no qual é possível modificar as combinações para tratar de diferentes tipos de Estados e prever suas ações. De acordo com o autor, o realismo seria enviesado por focar somente nos determinantes externos da política, da mesma forma que o institucionalismo por fazê-lo somente em relação aos domésticos. Assim, Skidmore buscou uma abordagem mais abrangente, capaz de acomodar a interação entre os fatores internacionais e domésticos. Os conceitos e a distinção entre Estados fortes e fracos, poderes hegemônicos e normais a que o autor chega podem ser úteis analiticamente, mas, como tipos ideais, são muito simples para captar precisamente a variedade real da variação empírica.

Hermann (1990), escrevendo anteriormente a esses últimos, também buscou construir um modelo mais abrangente de mudança de política externa. Em *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, o autor faz uma revisão das contribuições existentes para construir o seu modelo. O foco de Hermann, como fica enunciado ainda no início de seu trabalho, não são às alterações advindas de mudanças de regime – como as resultantes de revoluções e golpes -, mas aquelas que advêm de “correções de rumo”, quando o governo existente decide mudar a trajetória da política externa (HERMANN, 1990). Assim como Hagan (1994) mais tarde, um dos objetivos de Hermann é demonstrar que não são somente as mudanças de regime que causam reorientações na política externa de um país. Para o autor, o estudo dessas mudanças é importante devido a suas possíveis consequências sobre outros países e sua conseqüente ação internacional.

Hermann enumera quatro níveis de mudança em política externa. O primeiro desses níveis seriam simples “ajustes”, nos quais a mudança é concentrada na intensidade em que as políticas são adotadas, pois os objetivos e a forma em que esses são buscados permanecem os mesmos. O segundo tipo de mudança são aquelas concentradas no “programa”, na qual, apesar de o objetivo permanecer o mesmo, ocorrem alterações nos métodos e nos meios utilizados para alcançá-los. O autor ainda destaca que, enquanto as mudanças de ajuste são quantitativas, as mudanças de programa tendem a ser qualitativas, com alterações nos instrumentos de política (HERMANN, 1990).

O outro nível de alteração concentra-se no próprio “problema ou no objetivo” da política. Esses são, então, substituídos e os propósitos da política externa são modificados. Por fim, o autor destaca aquela que seria a mudança mais drástica, que denomina de “mudanças de orientação internacional”. Nesse nível ocorre uma total reorientação da política externa, com mudança no papel e nas atividades internacionais do ator<sup>8</sup>. Para Hermann, as principais reorientações de política externa são as três últimas: mudanças nos meios, fins e orientação geral. O próprio autor ressalta, no entanto, que essa diferenciação empírica nem sempre é fácil de ser percebida (HERMANN, 1990).

A partir daí, Hermann trabalha com as condições que podem promover grandes reorientações em política externa, destacando quatro áreas de conhecimento: a) o sistema político doméstico; b) o processo decisório burocrático; c) a cibernética – englobando a ideia de captura, resposta e controle de informação; e d) abordagens de aprendizagem – baseadas na

---

<sup>8</sup> Destaca-se o fato de que sendo a obra de Hermann em inglês, a tradução da denominação dada aos níveis de mudança de política externa foi feita de forma livre pela autora.

psicologia e na ciência cognitiva. Com isso, o autor é capaz de isolar o que chama de agentes da mudança, que seriam os líderes, os burocratas, a reestruturação interna e os choques externos (HERMANN, 1990).

As mudanças originadas por orientação da liderança advêm do esforço dos formuladores das políticas, geralmente a cabeça do governo, que impõe a sua visão para o redirecionamento básico da política externa. Para isso, o líder precisa ter convicção, poder e energia para compelir o governo a mudar o curso. O posicionamento da burocracia, por sua vez, é fonte de mudança quando determinado grupo dentro do governo advoga quanto ao redirecionamento da política. Segundo Hermann, oficiais nos níveis médios do governo podem estar em melhor posição que seus superiores para captar sinais de que a política externa não esteja funcionando. No entanto, para que a mudança seja efetiva é preciso que os defensores dessa estejam estrategicamente posicionados na administração pública, tendo acesso a oficiais superiores (HERMANN, 1990).

A reestruturação doméstica é responsável por reorientações nas políticas quando entidades mais significativas da sociedade que dão sustentação ao governo mudam de opinião ou simplesmente alteram-se de fato. Por fim, os choques externos acarretam alterações na política externa de um país devido a acontecimentos internacionais dramáticos. Esses últimos, de acordo com o autor, são grandes eventos internacionais, que não tem como ser ignorados e que são capazes de provocar alterações fundamentais na política externa (HERMANN, 1990).

Entre os agentes da mudança, no entanto, e sua ocorrência de fato, encontra-se o processo de tomada de decisão – o qual pode facilitar ou obstruir a mudança. Assim, o processo decisório tem um aspecto central no modelo de Hermann, visto que é uma ferramenta essencial para entender o processo de mudança em política externa. O processo decisório é dividido em sete estágios, indo desde as expectativas iniciais com a política externa existente, passando por estímulos externos e identificação de ligação entre a política e o problema, ao desenvolvimento de alternativas, construção de um consenso e implementação da nova política. Com isso, Hermann destaca o papel do processo de decisão para a mudança em política externa. Em suas palavras: “Precisamos de uma perspectiva que vê uma grande mudança não como uma resposta determinista a grandes forças operando no sistema internacional, mas como um processo de decisão.”<sup>9</sup> (HERMANN, 1990).

---

<sup>9</sup> Do original em inglês.

O modelo de Hermann é, ao mesmo tempo, complexo e abrangente. O autor busca inserir em seu modelo não só as fontes e os tipos de mudança em política externa, mas o próprio processo de tomada de decisão, o qual seria o responsável pela mudança em si. Seus sete estágios possuem uma lógica convincente; contudo, a partir do momento em que se passa a trabalhar com seres humanos e suas percepções sobre acontecimentos, a lógica nem sempre será a regra, pois a personalidade de cada indivíduo e suas crenças têm muito a influenciar nessa questão. Assim, é preciso ter cuidado ao resultado que se chega com o uso do modelo.

Percebe-se, a partir daí, que atualmente são vários os modelos para estudar a mudança ou a reorientação da política externa de um Estado. Cada autor, entretanto, possui seu próprio conceito de política externa e de mudança. Essa última varia bastante de autor para autor – há aqueles que consideram as mudanças graduais como válidas para a análise da mudança de política externa, enquanto outros creem que somente as drásticas e abruptas podem ser consideradas. As fontes que levam à mudança também variam de um modelo a outro dependendo do enfoque dado por cada autor; algumas, no entanto, são presenças constantes nos trabalhos de diferentes estudiosos.

Com isso, deve-se ter em mente sobre o risco de escolher determinado modelo em detrimento de outro, visto que, para se chegar a um, muitas abstrações são necessárias. Ao tratarmos de política externa e do processo de tomada e formação de decisão, a questão torna-se ainda mais complexa, visto que ela lida com indivíduos e suas percepções sobre a sociedade e o ambiente, além de suas interpretações sobre os acontecimentos – características que variam bastante de acordo com o perfil de cada um.

A dificuldade de generalização no campo é tanta que o projeto inicial de Rosenau de formular uma teoria geral de política externa foi rejeitado por ele mesmo, seu idealizador, após alguns anos de estudo. O objetivo inicial do projeto, baseado no *behaviorismo*, era chegar a uma teoria geral da política externa capaz de explicar qualquer política externa e até de prever atuações futuras. Após décadas de trabalho, no entanto, o que os estudiosos possuíam era apenas uma extensa lista de possíveis variáveis relevantes. Com isso, chegou-se a percepção de que a teoria geral não seria possível e o foco ficou concentrado nos atores específicos – líderes, pequenos grupos, organizações burocráticas, grupos de interesse –, como é possível perceber pela revisão bibliográfica acima (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

O intento desse trabalho, no entanto, não é aplicar inteiramente um desses modelos à política externa brasileira das presidências Lula e Dilma e analisar o processo de tomada de decisão nos dois governos. Optou-se por utilizar aqui duas variáveis que estão presentes em

grande parte dos modelos apresentados e, a partir daí, verificar como se comportou a política externa brasileira para o Mundo Árabe.

A importância do líder na formação da política externa de um país é constantemente citada nos modelos (seja como fonte de mudança, seja como resistente a essa). Sua influência sobre a política externa está presente, de diferentes maneiras, nas obras de Holsti, Rosenau, Rosati, Hagan e Hermann aqui apresentadas. No Brasil, o cargo é ocupado pelo presidente da República, que é o responsável de fato pelas linhas condutoras da política externa do país. Nesse sentido, o Ministro Figueiredo – segundo chanceler de Dilma – ressaltou em seu discurso de posse e em seu discurso de transmissão de posse, as diretrizes de política externa *estipuladas pela presidente* Dilma Rousseff (FIGUEIREDO, 2013; FIGUEIREDO, 2013a, grifos nossos). A troca Lula da Silva-Dilma Rousseff torna-se assim de grande relevância para a presente análise.

Outra fonte de mudança de política externa presente em grande parte das análises são as modificações por que passa o ambiente externo. Essas últimas, além de alterar as condições em que o Estado se insere, tem impacto direto nas percepções dos indivíduos que detêm capacidade de tomada de decisão. Assim, Rosenau, Rosati, Goldmann, Skidmore e Hermann apresentam, cada um a sua maneira, as alterações nas condições do sistema internacional como influenciadoras na política externa de um país. Dessa forma, ao tratar-se de política externa para o Mundo Árabe, as modificações trazidas pelos conflitos na região que se iniciaram em 2011 precisam ser consideradas.

A nomeação utilizada, nessa dissertação, foi extraída, no entanto, especificamente do modelo de Hermann, já que o autor cita a mudança de líder e os choques externos como fontes de mudança em política externa. Além disso, serão usados os conceitos de Hermann para analisar o nível de mudança ocorrido entre os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Rosati possui uma classificação do grau de mudança de política externa bastante similar ao de Hermann, usando, entretanto, outra denominação. O modelo cíclico de Rosati, contudo, não cabe à nossa análise, visto que para esse autor, a mudança em política externa tende a ser abrupta e descontínua, não sendo o caso do período aqui analisado. Optou-se, assim, pelo modelo de Hermann, já que ele traz tanto a questão do líder e do choque externo como fonte de mudança, quanto por ser um dos poucos autores apresentados que trata tanto das mudanças mais intensas, quanto daquelas mais brandas e graduais.

Vale lembrar, no entanto, que modelos como o de Hermann trabalham com o processo que leva à mudança. O foco desse trabalho não é esse. Não se tem a intenção de prever qual

serão as ações futuras do Brasil no âmbito externo. A mudança de presidentes no Brasil – de Lula para Dilma -, e a Primavera Árabe são tomadas como variáveis capazes de influenciarem na orientação da política externa brasileira para o Mundo Árabe durante esses anos. Assim, utilizam-se alguns dos pressupostos dessas teorias como base e orientadores para analisar a evolução da política externa brasileira para o Mundo Árabe durante os anos de presidência de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

### 3 GOVERNO LULA (2003-2010): POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES COM O MUNDO ÁRABE

Para melhor avaliar a atuação da política externa do governo Lula em direção ao Mundo Árabe, o presente capítulo foi dividido em três seções. Primeiramente, são apresentadas as características gerais da política externa do período, seguida das ações brasileiras para o Mundo Árabe nos primeiros anos de governo Lula. Na parte final do capítulo, são apresentadas a continuidade da aproximação e suas consequências.

#### 3.1 Linhas gerais da política externa de Lula

Em 2003, Luís Inácio Lula da Silva assumiu a presidência da República do Brasil, no que viria a ser o primeiro de seus dois mandatos. A ênfase empreendida na época focava-se na questão da mudança. Seu discurso de posse proferido no Congresso Nacional, em 2003, iniciou-se com a seguinte frase: “Mudança”; esta é a palavra chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro.” (LULA DA SILVA, 2003 *apud* BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, 2008, p.7).

O foco da mudança advinha do fato de um candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) ocupar, pela primeira vez, a pasta da presidência da República após quatorze anos de eleições diretas para presidente e oito anos de governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). No entanto, a mudança não ficaria concentrada somente nas práticas e políticas de âmbito interno, visto que a política externa do país também passaria por importantes modificações – questão que teve espaço de destaque no discurso do presidente recém-empossado:

[...] chegou a hora de transformar o Brasil naquela nação com a qual a gente sempre sonhou: *uma nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional* e, ao mesmo tempo, capaz de abrigar, acolher e tratar com justiça todos os seus filhos. (LULA, 2003 *apud* BRASIL. MRE, 2008, p. 8, grifos nossos).

O presidente também mencionou nesse discurso inicial quais seriam as principais diretrizes da política externa do Brasil nos anos seguintes, estando entre elas, a questão de que serviria como um “instrumento do desenvolvimento nacional”, com o desenvolvimentismo voltando assim a ser um dos orientadores da ação externa do país.



Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos. (LULA DA SILVA, 2003 *apud* BRASIL.MRE, 2008, p. 14).

Além disso, a busca nos diversos foros multilaterais por “regras mais justas e adequadas à nossa posição de país em desenvolvimento”, diretriz de grande importância para a diplomacia de Lula, também foi ressaltada. O presidente faz referência à prioridade a ser concedida ao relacionamento com a América do Sul; a uma “parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo” com os EUA; ao aprofundamento das relações com grandes nações em desenvolvimento, como China, Índia, Rússia e África do Sul; ao fortalecimento do entendimento e da cooperação com a União Europeia, com seus membros, assim como, com outros países desenvolvidos, como o Japão. Os laços que unem o Brasil à África e o comprometimento com a contribuição ao desenvolvimento desse continente também são citados (LULA DA SILVA, 2003 *apud* BRASIL.MRE, 2008).

Juntamente com o presidente Lula, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim foi um dos grandes responsáveis por essa política externa “ativa e ativa” – como ele mesmo a chamou. O seu discurso quando assume o cargo de chanceler, em 2003, é bastante elucidativo do que seria a atuação brasileira no cenário internacional nos anos seguintes:

[...] o Brasil terá uma política externa 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).

Uma maior presença internacional e um “protagonismo engajado” em defesa do interesse e dos valores nacionais foram destacados. Assim como Lula, Amorim também enfatiza a necessidade de um sistema internacional com normas mais justas e equitativas, sendo direito e dever do Brasil, um grande país em desenvolvimento, trabalhar na construção de uma nova ordem internacional.

Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social. O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais, regionais e globais. (AMORIM, 2003).

O não confinamento a uma única região traduz outro dos princípios da diplomacia brasileira desses anos: a diversificação de parceiros – de grande importância para a maior presença internacional do país, assim como primordial para a obtenção de apoio frente às diversas demandas do Brasil.

Saberemos nos articular, sem preconceitos, com as nações que compartilham conosco interesses e preocupações. Atuaremos em cada momento norteados pela necessidade de assegurar a compatibilidade do que está sendo proposto com as políticas nacionais. Lutaremos para preservar o espaço de flexibilidade para que possamos decidir, soberanamente, qual o modelo de desenvolvimento que mais nos convém. (AMORIM, 2003).

Essas características, destacadas nos discursos de posse tanto de Lula quanto de Amorim, foram de fato colocadas em prática nos oito anos seguintes. A política externa desse período retomou claramente o caráter desenvolvimentista que possuía no passado, sendo colocada novamente a serviço do desenvolvimento do país. Juntamente com o caráter desenvolvimentista, o universalismo também voltou a ganhar força na orientação da ação externa do país.

Maria Regina Soares de Lima (2005) afirma que a estratégia de inserção internacional adotada nesse período é uma estratégia *autonomista*. Em contraposição à estratégia da *credibilidade*, adotada durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, a estratégia autonomista combina “objetivo de projeção internacional” com “permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa”.

Crítica da avaliação positiva dos frutos da liberalização comercial e dos resultados benéficos da adesão aos regimes internacionais, esta visão preconiza uma ‘política ativa de desenvolvimento’ e a necessidade de se ‘articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar’. A inserção ativa deve ser buscada na ‘*composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes*’. (LIMA, 2005, p. 11, grifos nossos).

A composição com países com interesses semelhantes aos brasileiros foi, de fato, uma característica marcante da diplomacia dos anos Lula. A criação de grupos de geometria variável esteve presente desde o primeiro ano de governo – com a criação do grupo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) em Brasília em 2003, e do G20 em Cancun, na reunião preparatória à ministerial da OMC também em 2003. Nos anos subsequentes, outros grupos seriam formados, como o G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão para o pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU), o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, em 2009, acrescido da África do Sul em 2011) e o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China em 2009).

Mais do que isso, a visão autonomista critica a tese, defendida pela estratégia da credibilidade, de “insuficiência de poder” e a “postura defensiva” decorrente dessa. A dimensão “soberanista” é prevacente na estratégia autonomista, o que resulta em certa relutância em aceitar arranjos multilaterais que impliquem delegação de autoridade a instâncias supranacionais (LIMA, 2005). Além disso, a noção de país periférico e de opções

limitadas presente nos anos 1990 dá lugar a uma visão de nação emergente, capaz de defender seus direitos no cenário internacional (LIMA, 2005; PECEQUILO, 2008).

Lima destaca ainda que o presidente se orientou por um esforço contra hegemônico, em busca de uma atenuação da primazia dos Estados Unidos e de sua unipolaridade – bastante forte nos primeiros anos do governo de Lula. Para a autora, a nova presidência do Brasil reconhecia o predomínio militar estadunidense; apesar disso, a avaliação da ordem econômica era mais matizada, em virtude tanto da forte presença do euro no cenário internacional, quanto do crescimento das potências emergentes (LIMA, 2003). Assim:

Em um mundo menos homogêneo e mais competitivo, haveria espaço para um movimento contra hegemônico cujos eixos estariam na Europa ampliada, com a inclusão da Rússia, e na Ásia, onde potências como China e Índia podem vir a representar um contraponto aos Estados Unidos na região. (LIMA, 2003, p.98).

Nesse sentido, Lima (2003) afirma que somente uma avaliação da ordem global com tendência à multipolaridade “confere sentido a uma estratégia internacional que enfatiza a dimensão de protagonismo político e o plano multilateral de discussões das questões globais”. Dessa feita, nos oito anos de governo Lula, as ações tomadas foram para conferir uma maior multipolaridade às relações internacionais, com esforços realizados no sentido de o Brasil passar a ocupar um desses novos polos de poder.

Ao encontro de Lima, Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) renovam os conceitos de “autonomia” cunhados por Gelson Fonseca na década de 1990; e denominam a estratégia de política externa de Lula de “autonomia pela diversificação”. De acordo com os autores, essa é caracterizada pela

[...] 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).

Os autores dão destaque à postura mais assertiva do país em torno da defesa da soberania e dos interesses nacionais, além do posicionamento mais demandante diante das nações desenvolvidas, em busca de alterações na geografia do poder mundial e de um melhor equilíbrio nas relações Norte-Sul.

Uma das principais características da política externa brasileira do período foi, de fato, a diversificação de parceiros, principalmente entre os países do sul. Através dessa diversificação, o Brasil foi em busca não só de novos parceiros comerciais, mas também de apoio de um número diferenciado de países a suas demandas internacionais, apoio para a

construção de uma ordem internacional na qual os países em desenvolvimento pudessem ter uma maior participação. Para uma inserção ativa do Brasil no cenário internacional faz se essencial a construção de parcerias diversificadas, devido ao maior peso internacional que essas acabam conferindo a seus participantes.

Pecequilo (2008), por sua vez, caracteriza a diplomacia de Lula pela combinação dos eixos verticais e horizontais de cooperação, mesclando equilibradamente as dimensões norte-sul e sul-sul da política externa. Tal fato traria um maior poder de barganha para o país frente às demais potências e, principalmente, aos EUA. Para a autora, a estratégia de política externa adotada nesses anos é a global-multilateral - em contraposição à bilateral-hemisférica, tendência nos anos 1990 e que completa as duas tradicionais opções estratégicas do país.

De acordo com Pecequilo:

O eixo horizontal é representado pelas parcerias com as nações emergentes, por suas semelhanças como grandes Estados periféricos e países em desenvolvimento como Índia, China, África do Sul e a Rússia (...). A agenda é composta também pelos países menos desenvolvidos (LDCs) da África, Ásia e Oriente Médio, cujo poder relativo é menor do que o brasileiro. Este eixo representa a dimensão terceiro-mundista da política externa, também definida como relações Sul-Sul. Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos e políticos. (PECEQUILO, 2008, p. 145).

Já o eixo vertical é representado

[...] pelos tradicionais intercâmbios com países do Primeiro Mundo, EUA, nações da União Europeia e Japão. Tais intercâmbios correspondem a temas econômicos, estratégicos e políticos, amparados por uma clara percepção das assimetrias de poder, potenciais e obstáculos destas relações. (PECEQUILO, 2008, p. 148).

Essa foi, então, uma das estratégias adotadas por Lula e Amorim – o reforço dos laços com parceiros tradicionais e o aprofundamento com novos – para fortalecer a posição brasileira no cenário internacional, assim como para dar mais peso às demandas do país para reformar esse sistema. Um dos objetivos brasileiros nesses anos era atingir uma ordem internacional mais justa e equitativa, na qual os países em desenvolvimento tivessem mais espaço e voz, com o Brasil ocupando um lugar de destaque e protagonismo. A cooperação sul-sul ganhou força, devido tanto à busca de alianças estratégicas com grandes países em desenvolvimento, como China, Índia, África do Sul, quanto ao fortalecimento dos laços com países menos desenvolvidos, principalmente da África, e a atitude compreensiva adotada frente às demandas dos vizinhos sul-americanos, como quando da demanda paraguaia em relação ao preço da energia de Itaipu e da nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia.

Assim, embasado em uma economia que foi se fortalecendo ao longo dos oito anos de seu governo, por uma dívida externa quitada e reservas internacionais crescentes, o país foi,

de fato, em busca de maior protagonismo internacional, e para que isso fosse possível, a participação nos mais variados fóruns, a presença nas diversas regiões do mundo e a diversificação de parceiros comerciais foram essenciais.

O ativismo do presidente Lula foi primordial nesse ponto. Em seus oito anos de governo, o presidente realizou 263 visitas internacionais<sup>10</sup>, sendo 88 de caráter multilateral. Como destacado nos discursos, a América do Sul representou a grande prioridade do período, sendo a maior recebedora de visitas, 60 ao todo, seguida da Europa, com 39. Devido ao reduzido número de países que a compõe, vale destacar também, as visitas realizadas à América do Norte, sete de 2003 a 2010, e duas ainda na condição de presidente eleito, em 2002. O grande destaque do período, no entanto, são as visitas realizadas aos parceiros “não tradicionais” do Brasil. O Oriente Médio, por exemplo, região que não recebia um Chefe de Estado brasileiro desde a visita de Dom Pedro II em 1876, foi receptor de 10 visitas do presidente Lula, enquanto a África, outra grande prioridade do governo, recebeu 28 visitas (BRASIL.MRE, 2011).

Em suas viagens, além da tradicional assinatura de atos e acordos bilaterais, o presidente Lula sempre era acompanhado de diversos ministros brasileiros – como da Indústria, Desenvolvimento e Comércio, do Turismo, das Relações Exteriores, entre outros – além de grupo de empresários. A atuação do presidente, além de buscar aumentar as exportações brasileiras, agia em torno da questão de angariar apoio às demandas internacionais do Brasil.

Entre essas, temos a demanda brasileira pela reforma dos principais organismos internacionais, tanto em termos econômicos (como do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial) quanto em termos de segurança (como do Conselho de Segurança da ONU) e de comércio (como da Organização Mundial de Comércio). Assim, a posição do país nas diferenciadas arenas internacionais passou a ser mais demandante, com a preponderância da visão de que o Brasil deveria buscar e defender seus direitos na esfera internacional, pois para o presidente e sua equipe de governo, o país não ocupava o lugar que lhe cabia nas grandes decisões internacionais.

O principal palco de atuação desse novo engajamento brasileiro foram os organismos internacionais, com destaque para a ONU e a OMC. O multilateralismo, por ser visto como

---

<sup>10</sup> De acordo com compilação feita pelo MRE, a contabilização aqui realizada foi por visitas e não por viagens. No caso de uma viagem com múltiplos destinos de trabalho, cada um deles foi registrado individualmente. Escalas técnicas não foram consideradas (BRASIL.MRE, 2011).

um mecanismo de desconcentração, através do qual seria possível modificar as normas e democratizar as relações internacionais, tornou-se uma das prioridades. Além disso, para aumentar ainda mais seu poder de barganha, o Brasil passou a fazer parte de diversos grupos de geometria variável, como acima destacado.

Em relação às negociações comerciais, um dos objetivos assinalado tanto por Lula quanto por Amorim era a necessidade de criação de uma “nova geografia comercial”. Assim, ao atuar em direção a esse objetivo, além da busca de novos parceiros comerciais, o país foi um dos responsáveis pela criação do G20 na reunião preparatória para a V Ministerial da OMC, em Cancun, em 2003. O G20 representou uma revolução na forma de negociação da OMC, que até, então, não tinha a presença dos países em desenvolvimento na maior parte das decisões. A partir de 2003, Brasil e Índia ocuparam o lugar de Japão e Canadá no núcleo central das negociações do órgão, juntamente com Estados Unidos e União Europeia. O foco do G20 era levar ao centro das negociações a questão do comércio agrícola, colocando como condição central a redução dos subsídios e o acesso a mercados para a negociação dos demais temas da Rodada Doha de Desenvolvimento.

Para entender os fatores que proporcionaram essa atuação externa do Brasil, deve-se levar em consideração o contexto internacional do período. Como afirma Amorim (2010), a emergência de grandes países em desenvolvimento – como Brasil, China, Índia, África do Sul, Indonésia, Turquia, entre outros – é um dos mais importantes fenômenos do pós Guerra Fria, tendência que se torna mais evidente após a crise econômica de 2008 – quando esses países passaram a ter ainda mais destaque no cenário internacional e quando sua importância para o combate à crise finalmente foi reconhecida. Com isso, tem-se uma clara percepção de que o poder vem sendo diluído – quando não se leva em consideração apenas a questão militar –, e um maior número de países vem se tornando detentores da estabilidade global. Esse realinhamento de forças tem permitido o encaminhamento a uma ordem mais multipolar.

Além disso, a percepção que os demais países passaram a ter do Brasil também foi modificada. O retorno à democracia e sua estabilidade, a estabilidade monetária alcançada na metade dos anos 1990, a diminuição da pobreza e a melhora dos indicadores sociais dos anos 2000, a maior internacionalização das empresas brasileiras e a mudança de devedor a credor internacional, colaboraram para uma redefinição da imagem brasileira no exterior (AMORIM, 2010). Essas questões combinadas acabaram, então, favorecendo o maior ativismo diplomático brasileiro, que teve na personalidade e no perfil do presidente Lula, um papel central.

Dentro desse contexto de diversificação de parceiros, ativismo diplomático e universalismo da política externa brasileira, o Mundo Árabe voltou à agenda diplomática do país. O Brasil encontrava-se afastado da região desde o início da década de 1990, devido tanto a questões nacionais, quanto a fatores do próprio Mundo Árabe<sup>11</sup>.

### **3.2 Relações Brasil-Mundo Árabe (2003-2010): primeiros anos e cúpulas ASPA**

De acordo com Messari (2006), o Mundo Árabe é uma das áreas de baixa prioridade para a política externa brasileira, sendo os momentos de maior aproximação uma exceção. Seria essa, então, de acordo com o autor, a condição do fortalecimento dos laços econômicos, políticos e comerciais com vários países árabes durante o governo Geisel e o governo Lula: uma esporádica exceção. “A durabilidade da ênfase por parte do Brasil nas suas relações com os países árabes representa o parâmetro da importância e da prioridade dessas relações para o Brasil.” (MESSARI, 2006).

No início do governo Dilma, o Mundo Árabe encontrava-se em uma situação crítica e instável, devido à chamada “Primavera Árabe”. Os primeiros meses do governo do presidente Lula também foi marcado por forte instabilidade na região. Em março de 2003, os Estados Unidos invadiam o Iraque unilateralmente, dando início a um conflito que se estenderia por oito anos<sup>12</sup>, e que desestabilizou um grande e importante país árabe.

Ao contrário do ocorrido em 1991, com a primeira Guerra do Golfo, quando a invasão ao Iraque foi aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (devido à invasão desse país ao Kuwait); em 2003, o governo dos Estados Unidos não foi capaz de obter apoio no organismo internacional – fato, contudo, que não o impediu de seguir adiante com o seu objetivo. Dessa feita, a posição brasileira em relação à ação estadunidense foi de clara condenação. O presidente Lula posicionou-se publicamente contra a invasão do Iraque “Eu quero me dirigir a vocês, da imprensa brasileira e ao povo brasileiro, para lamentar o início da ação armada no Iraque e, em particular, o recurso à força e sem autorização expressa do Conselho de Segurança das Nações Unidas.” (LULA, 2003 *apud* BRASIL.MRE, 2003).

---

<sup>11</sup> Internamente, o Brasil passava por problemas como inflação e demais questões econômicas, além da instabilidade política que culminou com o impeachment de Collor. O Mundo Árabe, por sua vez, passava pela Guerra do Golfo, e o Brasil, que teve no Iraque um importante parceiro na região nos anos 1970 e 80, acabou por afastar-se continuamente a partir daí.

<sup>12</sup> A retirada das tropas americanas do Iraque foi concluída somente no final de 2011.

Além disso, foi publicada uma nota pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil lamentando o início das operações militares no país árabe e o fato de não se ter

[...] perseverado na busca de uma solução pacífica para o desarmamento do Iraque, no marco da Carta das Nações Unidas e das resoluções do Conselho de Segurança, e em conformidade com as inúmeras manifestações de Chefes de Estado, de Parlamentos e da sociedade civil em todos os continentes. (BRASIL.MRE, 2003).

De acordo com Messari (2006), a condenação brasileira não passou despercebida, visto que além de alguns países europeus e árabes, foram poucos os que se posicionaram de maneira tão clara contra a atitude dos EUA de invasão do Iraque. A posição brasileira sobre a questão vinha sendo explicitada desde o início do ano. Em quatro de fevereiro, em comunicado por ocasião da reunião sobre a situação no Iraque que seria realizada no dia seguinte pelo CSNU, nota do MRE lembrou as palavras do discurso de posse de Lula, no qual este destacava a importância do cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança e da resolução pacífica e negociada de crises internacionais *como a do Oriente Médio*. Sobre a questão do Iraque, a ser discutida na reunião, explicitava “[...] o Governo brasileiro reitera sua preocupação ante as perspectivas do uso da força e faz um apelo para que se encontre uma solução pacífica.” (BRASIL.MRE, 2003, grifos nossos).

Em onze de março, o embaixador brasileiro Luis Tupy Caldas de Moura, representante permanente alterno do Brasil junto às Nações Unidas, proferiu discurso sobre a questão no Iraque, em que destacava que esse país deveria ser desarmado *por meios pacíficos*, devendo cumprir as resoluções do Conselho de Segurança. A força deveria ser usada somente como *último recurso*, e seu uso deveria ser *integralmente autorizado pelo Conselho*. Moura destacava ainda a entrega feita pelo embaixador Amorim de uma carta de Lula ao secretário-geral da ONU, Kofi Annan, em que aquele se prontificava “a cooperar com qualquer iniciativa voltada para encontrar uma solução pacífica para a crise.” (BRASIL.MRE, 2003a, grifos nossos).

Após a invasão, em março de 2003, o governo brasileiro manteve sua posição de condenação, destacando constantemente a necessidade de se respeitar as decisões das organizações internacionais, a importância da ONU para a promoção da paz e da justiça internacionais e, devido a perda de sua credibilidade nesse último quesito, a necessidade de sua reforma. O representante permanente do Brasil na ONU, embaixador Ronaldo Sanderberg, em 26 de março, proferiu discurso no Conselho de Segurança em reunião convocada pelo Movimento Não-Alinhado sobre a situação no Iraque. O embaixador destacou:



[...] o Brasil não pode deixar de deplorar profundamente o início da ação militar, particularmente o fato de que o recurso ao uso da força se deu sem a expressa autorização do Conselho de Segurança. O Governo brasileiro formula um apelo para a cessação das hostilidades, a restauração da paz e o respeito à integridade territorial e à soberania do Iraque. (BRASIL.MRE, 200b3).

Em seu discurso na Assembleia Geral da ONU, em setembro, o presidente Lula destacou que “as tragédias do Iraque e do Oriente Médio só encontrarão solução num quadro multilateral, em que a ONU tenha um papel central”. A superação do impasse no Iraque só poderia ser assegurada com a liderança da ONU, condenando, assim, o presidente, a ação estadunidense: “Não podemos fugir a nossas responsabilidades coletivas. Pode-se talvez vencer uma guerra isoladamente. Mas não se pode construir a paz duradoura sem o concurso de todos.” (LULA, 2003 *apud* CÔRREA, 2007).

Para além do conflito no Iraque, a região árabe ainda enfrentava mais uma tragédia palestina. A Segunda Intifada<sup>13</sup>, que teve início em 2000, prolongou-se até 2006 e levou ainda mais violência para a região, ao causar a morte de milhares de palestinos e ao reconduzir à questão palestina de volta à estaca zero. O governo brasileiro também se posicionou em relação a esses acontecimentos.

Ainda em janeiro de 2003, por ocasião de atentado terrorista em Tel Aviv, em nota do MRE, após condenar os atentados e estender solidariedade aos familiares das vítimas e ao povo e governo de Israel, o governo brasileiro destacou a necessidade de observação das resoluções do CSNU, “inclusive com o término, tão pronto quanto possível, da ocupação de territórios palestinos por Israel”. A nota trazia ainda apoio à “criação de um Estado Palestino democrático, coeso e economicamente viável, com base nas Resoluções do Conselho de Segurança.” (BRASIL.MRE, 2003c)

Em nota de cinco de março, referente a um atentado em Haifa, após condená-lo, a nota seguia “O Governo brasileiro reafirma seu apoio à criação de um Estado palestino, objetivo que deve ser perseguido pela via pacífica, e ao direito de Israel de viver em segurança dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas.” (BRASIL.MRE, 2003d).

Amorim, em seu discurso de posse em 2003, também ressaltou o rumo que as questões do Mundo Árabe tomavam, demonstrando, dessa forma, a preocupação e o interesse brasileiro em relação às questões concernentes à região.

---

<sup>13</sup> A Segunda Intifada teve início em outubro de 2000, após visita de Ariel Sharon, à época parlamentar do partido Likud, à esplanada das mesquitas em Jerusalém, interpretada como um ato provocatório pelos palestinos. A reação palestina gerou uma espiral de violência, levando à ação de franco-atiradores e tiros de morteiros. Além disso, o contexto da época era de impasse no processo de paz árabe-israelense (VIZENTINI, 2001).

Após um encaminhamento que despertou tantas esperanças, é triste ver a deterioração da situação no Oriente Médio, onde vivem populações com as quais temos vínculos profundos. Não se pode, de forma alguma, abandonar a via pacífica e do diálogo, sob pena de perpetuar-se o sofrimento das populações envolvidas e de desencadear forças incontroláveis com enorme potencial desestabilizador para a região e para o mundo. É preciso resgatar a confiança nas Nações Unidas. O Conselho de Segurança da ONU é o único órgão legalmente habilitado a autorizar o uso da força, este recurso extremo a ser utilizado apenas quando todos os outros esforços e possibilidades se tenham efetivamente esgotado. (AMORIM, 2003)

Ainda em relação à questão palestina, em outubro de 2003, o chanceler Amorim recebeu visita de representantes do Conselho dos Embaixadores dos Países Árabes no Brasil, na qual estes expressaram agradecimento pelo claro posicionamento brasileiro no conflito, “em especial, a condenação brasileira aos atos de violência e a exortação permanente a que seja restabelecido o processo de negociação da paz”. (BRASIL.MRE, 2003e). O Brasil, nesse sentido, manteve-se constante na condenação dos atos de terrorismo, do uso da força desproporcional por parte de Israel, e conclamou aos membros do Quarteto (Estados Unidos, Rússia, ONU e União Europeia), patrocinadores do Mapa da Paz<sup>14</sup>, a intervirem para que as duas partes cessassem as hostilidades recíprocas.

Vale destacar que o governo brasileiro, geralmente, procurou relacionar a solução dos conflitos na região árabe com demandas maiores da política externa brasileira, como a necessidade de reforma das instituições de governança global, especificamente o CSNU; e a urgência em “democratizar as relações internacionais” – essa além de incluir a reforma de determinadas instituições, também abarcaria uma maior participação de países em desenvolvimento em negociações e discussões variadas, como, por exemplo, em relação à questão palestina-israelense, historicamente coordenada por grandes Estados.

A aproximação brasileira com a região foi além do mero discurso diplomático. Em junho de 2003, o ministro Celso Amorim visitou o Egito, a Jordânia e o Líbano. Além de participar de Reunião Mini Ministerial da OMC em Sharm el-Sheikh, no Egito, e de Reunião Extraordinária do Fórum Econômico Mundial (Davos), na Jordânia, o Ministro realizou encontros com autoridades dos três países, em busca de oportunidades de cooperação e diálogo (BRASIL.MRE, 2003f).

---

<sup>14</sup> O Mapa da Paz foi apresentado pelo Quarteto em 2003. Esse previa a criação de um Estado Palestino independente na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, ao lado de Israel. A criação do Estado seria feita em 3 fases e deveria cumprir algumas condições, como por exemplo, a reorganização das forças de segurança da Autoridade Palestina, que deveria combater efetivamente o Hamas, o Jihad Islâmico e as Brigadas dos Mártires de Al-Aqsa, além de outros grupos que venham a aparecer; o desmantelamento dos assentamentos israelenses construídos pós-2001; retirada progressiva das tropas israelenses dos territórios palestinos ocupados; o fim permanente do conflito com um acordo final sobre as fronteiras, o status de Jerusalém e o futuro dos refugiados e assentamentos. Tudo isso deveria ser feito até 2005 (LAMAS, 2004).

De dois a sete de julho do mesmo ano, o Itamaraty organizou missão empresarial à Líbia, evento que ia ao encontro da política de promoção comercial brasileira junto aos mercados não tradicionais. As relações do Brasil com a Líbia, caracterizadas pelo baixo dinamismo, possuíam grandes possibilidades de crescimento – fato confirmado com trabalho de inteligência comercial (BRASIL.MRE, 2003g). Em setembro de 2003, Dilma Rousseff, à época ministra de Minas e Energia, realizou visita à Argélia, ocasião em que também foi organizada uma missão empresarial ao país. A ministra foi convidada por seu homólogo argelino e portou, na ocasião, carta do presidente Lula ao presidente da Argélia, Abdelaziz Bouteflika, contendo um convite para que o mesmo visitasse o Brasil. A viagem inseria-se na estratégia de busca de um equilíbrio dinâmico nas relações entre os dois países no campo econômico-comercial. Em 2002, enquanto o Brasil exportou para a Argélia US\$ 86 milhões, importou daquele país US\$ 996 milhões, tendo um déficit de US\$ 910 milhões (BRASIL.MRE, 2003h).

De grande importância para a aproximação com o Mundo Árabe foi a viagem realizada pelo próprio presidente Lula em dezembro de 2003. A viagem de oito dias do presidente brasileiro pela região englobou visitas a cinco países – Síria, Líbano, Emirados Árabes Unidos, Egito e Líbia. Uma nota do Ministério das Relações Exteriores do Brasil ressaltou o significado histórico da visita, a primeira de um Chefe de Estado brasileiro ao Oriente Médio desde a visita, de caráter essencialmente privado, realizada em 1876, pelo Imperador Dom Pedro II ao Líbano, Síria, Palestina e Egito. A nota destacava também a prioridade impressa pelo governo brasileiro ao relacionamento e ao desenvolvimento do intercâmbio com os países árabes, justamente pela visita realizar-se ainda no primeiro ano de mandato do presidente – característica com alto simbolismo no mundo diplomático (BRASIL.MRE, 2003i). Cruz (2005), por sua vez, destaca que política e diplomaticamente, a viagem demonstra ao mundo que a política externa do Brasil não seria mais ditada por influência externa, com o país passando a ser pragmático, independente e soberano na condução de sua política externa no sistema internacional.

A visita tanto à Síria quanto ao Líbano possuía particular relevância devido a grande comunidade sírio-libanesa que vive no Brasil. São mais de dois milhões de descendentes sírios vivendo no Brasil; em relação aos libaneses, o país conta com a mais numerosa comunidade de seus descendentes fora do Líbano, de 6 a 7 milhões de indivíduos. Além disso, de 40 a 60 mil cidadãos libaneses, naturalizados brasileiros, voltaram a estabelecer-se no Líbano, mantendo interesses e laços familiares e profissionais no Brasil. Em junho de 2003, Hafik

Hariri, presidente do Conselho de Ministros do Líbano, havia visitado o Brasil, ocasião em que foi decidida a criação de uma Comissão Bilateral de Cooperação de Alto Nível, com participação ministerial e empresarial, para promover a cooperação econômica, o incremento dos fluxos de capitais e de investimentos e o aumento e a diversificação do intercâmbio comercial (BRASIL.MRE, 2003i).

Quanto aos Emirados Árabes Unidos, a importância advinha do fato de ser a primeira visita de um Chefe de Estado brasileiro ao país, com a presença do presidente elevando, então, ao mais alto nível, o desejo do Brasil de intensificar seu relacionamento com os Emirados, principalmente no que diz respeito à cooperação e às parcerias empresariais entre os dois países – com o interesse brasileiro focando no alto número de investimentos e alta renda dos Emirados (BRASIL.MRE, 2003i).

A visita ao Egito além de preencher uma lacuna histórica, foi uma oportunidade para ampliar o diálogo político bilateral, dinamizar a cooperação e estimular as trocas comerciais com esse grande e importante país do Mundo Árabe. Em relação à visita à Líbia – a mais criticada internamente – destacou-se o fato de o Brasil manter relações diplomáticas plenas com o país e de suas sanções, impostas pela ONU em 1992, terem sido suspensas em 1999. Esse último fato permitiria à Líbia uma ampliação de suas relações com a comunidade internacional, representando o país amplas perspectivas de negócios, tanto no comércio quanto nos investimentos (BRASIL.MRE, 2003i).

O presidente Lula foi acompanhado pelos Ministros das Relações Exteriores; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Integração Nacional; do Turismo; e do Gabinete de Segurança Institucional. Além disso, a comitiva também era integrada pelos Governadores de Goiás, Ceará, Espírito Santo e Rio Grande do Norte, além de senadores e deputados federais e mais de cem líderes empresariais brasileiros de variados setores como alimentos, confecções e construção civil. (BRASIL.MRE, 2003i; VAGNI, 2005)

A viagem também englobou visita à sede da Liga dos Estados Árabes, no Cairo, a primeira de um chefe de Estado brasileiro. Durante a visita, o presidente brasileiro teve a oportunidade de encontrar-se com o Secretário-Geral da Liga, Senhor Amre Moussa, e com os 22 Ministros da área social da Liga, que se encontravam no Cairo na ocasião (BRASIL.MRE, 2003i). Em discurso no plenário, Lula destacou o desejo – e a necessidade – brasileiro em forjar novas parcerias nos campos econômico, social, cultural e político com os países do Sul. O presidente destacou seu convencimento quanto ao grande potencial para a expansão do comércio, dos investimentos e da cooperação em vários domínios. O Brasil ainda foi incluído

como observador da Liga Árabe, o que denota, de certa forma, a importância que os países da região imprimem ao país. Sobre isso, Lula destacou:

A admissão do Brasil como observador na Liga Árabe [...] constitui passo significativo para que o Brasil acompanhe regularmente as posições do Mundo Árabe sobre os mais importantes temas da agenda internacional. Tenho a esperança de que a Cúpula entre líderes da América do Sul e de Países Árabes, a ser realizada no Brasil em 2004, será marco definitivo no estreitamento das relações entre o Mundo Árabe e as nações sul-americanas. Queremos que a iniciativa crie uma nova moldura para a cooperação e o diálogo entre nossas regiões. (LULA DA SILVA, 2003).

Foi também durante essa visita, que o presidente brasileiro lançou publicamente o que veio a ser posteriormente o grande marco de aproximação do Brasil com o Mundo Árabe: a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), que teve sua primeira edição realizada em Brasília em 2005. Entre as premissas orientadoras da ação brasileira encontra-se a criação de uma *nova geografia comercial internacional*, expressão constante nos discursos de Lula e Amorim nos primeiros anos de governo. Além dessa questão, a aspiração brasileira a uma posição com mais prestígio e poder no cenário internacional também demonstra influência, juntamente com a sua posição de país emergente, que torna necessária a constituição de coalizões nas arenas internacionais.

Além disso, o fortalecimento dos laços com os países do Sul e a busca de contribuição para a formação de um mundo multipolar também são orientadores da organização das cúpulas. De acordo com Vagni (2005), a Cúpula ASPA coloca “em evidência a continuidade da estratégia brasileira para maximizar sua influência no cenário internacional, articulando os interesses dos países medianos.”<sup>15</sup>.

O evento insere-se, assim, como parte da política brasileira de constituição do eixo sul-sul como contrapeso aos países do norte, sendo cada vez mais patente o fortalecimento da liderança brasileira entre os países do Sul. A Cúpula, a primeira que ocorre exclusivamente sem a presença de países do norte, foi um evento proposto e liderado pelo Brasil. Como repetido diversas vezes pelo próprio presidente Lula, este foi um claro exemplo de que o país não mais pediria “licença a ninguém para ocupar seu lugar no mundo”, confirmando a vocação eminentemente participativa da nova diplomacia (MANZUR, 2005; ALMEIDA, 2007).

Assim, a I reunião de Cúpula da ASPA ocorreu nos dias 10 e 11 de maio de 2005 em Brasília, e pode-se dizer que abriu um marco favorável à geração de novos negócios, com o incremento do intercâmbio comercial, dos investimentos produtivos e das associações

---

<sup>15</sup> Do original em espanhol.

estratégicas entre empresas árabes e sul-americanas (VAGNI, 2005). Lula destacou em seu discurso de abertura:

Queremos aproveitar esse imenso potencial para a realização de objetivos comuns à América do Sul e ao Mundo Árabe. Vamos identificar oportunidades de comércio e investimentos que permitam a nossos países explorar as possibilidades da economia global. (LULA DA SILVA, 2005)

A organização prévia da Cúpula contou com visitas de Celso Amorim e outros altos emissários brasileiros a diversos países do Mundo Árabe e da América do Sul, para transmitir aos Chefes de Estado o convite formal do governo brasileiro para participarem do evento. Além disso, foram organizados encontros intergovernamentais de diferentes formatos e finalidades durante todo o ano de 2004 e início de 2005. Entre estes podem ser citadas as reuniões de caráter informativo, que foram feitas com as embaixadas dos países participantes em Brasília; as reuniões de coordenação com os países sul-americanos, para acordar as posições da região em torno do texto da declaração a ser adotada na Cúpula; e as reuniões de chanceleres e de altos funcionários para negociar a redação dos parágrafos da Declaração. Em setembro de 2004, à margem da 59ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, ocorreu a primeira reunião ministerial de países árabes e sul-americanos; sua segunda realização ocorreu em Marraqueche no Marrocos, em março de 2005 para acertar os detalhes finais da Declaração a ser aprovada pelos chefes de Estado e de governo na Cúpula (BRASIL.MRE, 2004-2005).

A preparação também foi acompanhada por três seminários, importantes para aproximar as regiões em termos de cultura e conhecimento mútuo. Nos dias 14 e 15 de setembro de 2004, em São Paulo, ocorreu o “Diálogo América do Sul-Países Árabes”, no qual se discutiram aspectos característicos da cultura e identidade árabes, dele participando intelectuais e acadêmicos das duas regiões; de 29 de setembro a 01 de outubro de 2004, em Fortaleza (CE) e Petrolina (PE), teve lugar o seminário sobre cooperação científica, técnica e tecnológica, no qual peritos árabes e sul-americanos discutiram, em particular, o aproveitamento de regiões semiáridas e o manejo de recursos hídricos. A reunião tinha como objetivo propiciar a troca de informações entre especialistas dos países sul-americanos e árabes em questões relativas ao desenvolvimento sustentável de regiões semiáridas, à utilização de recursos hídricos e ao processo de desertificação, buscando identificar áreas de cooperação científico-tecnológica em contexto que é comum às duas regiões - o semiárido - de modo a permitir o desenvolvimento de projetos conjuntos. O terceiro dos seminários ocorreu em Marraqueche, em 23 de março de 2005, versando sobre “Aspectos Culturais na

América do Sul”, e foi organizado pela Argentina e pelo Marrocos (BRASIL.MRE, 2004; BRASIL.MRE, 2005).

Dias antes da realização da I Cúpula, ocorreu também uma reunião preparatória para o Simpósio de Criação da Biblioteca Básica América do Sul-Países Árabes em Brasília (BibliAspa). A biblioteca, ao funcionar como centro de pesquisas e de traduções para o português/espanhol e para o árabe de obras fundamentais para o conhecimento de ambas as regiões, deverá servir como centro integrador de outros centros de estudos árabes e do Oriente Médio na América do Sul. A cúpula contou ainda com um Seminário Empresarial em paralelo a sua realização e Amorim recebeu diversos homólogos em reuniões bilaterais (BRASIL.MRE, 2005a).

Assim, quando da realização do encontro com os chefes de Estado e de governo, nos dias 10 e 11 de maio de 2005, a interação entre as duas regiões já começara. Os países que se reuniram em Brasília compõem um conglomerado bastante diverso tanto a nível político como econômico. Convivem monarquias, emirados e repúblicas, com notáveis diferenças quanto a densidade da população, renda per capita, taxa de crescimento e estrutura produtiva. O PIB da região árabe, na época da realização da primeira cúpula, ascendia a 815 bilhões de dólares<sup>16</sup> e suas compras do mundo ficavam em torno de 250 bilhões.

De acordo como governo brasileiro, a meta da ASPA é aproximar duas regiões em desenvolvimento com afinidades e complementaridades, promovendo a cooperação e a convergência em torno de assuntos de interesse comum. Vale destacar que além dos 34 países – 22 árabes e 12 sul-americanos – integram o fórum o Secretariado da Liga dos Estados Árabe e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) (BRASIL.MRE, [2010?]).

A proposta do governo brasileiro pretende, então, colocar em contato dois espaços geográficos distantes e diversos, mas que partilham desafios semelhantes em relação ao seu desenvolvimento e a sua participação no sistema global. Este é o primeiro encontro internacional, na história recente, que busca a aproximação de duas regiões do mundo em desenvolvimento, ambas de proporções continentais, fora da programação regular de trabalho da ONU (VAGNI, 2009).

Pode-se tratar o encontro a partir de três aspectos: político, econômico e cultural. No âmbito político, busca aprofundar o diálogo inter-regional, acordar sobre os principais temas

---

<sup>16</sup> Em 2006, o PIB dos países árabes superou a cifra de 1 trilhão de dólares, com o volume de comércio exterior alcançando a casa de 870 bilhões de dólares.

de ordem regional e internacional e intensificar a cooperação no seio dos fóruns multilaterais e entre as organizações regionais. No plano econômico, procura estabelecer um novo parceiro para a cooperação explorando as potencialidades de que dispõem as duas regiões, ao mesmo tempo em que pretende consolidar a cooperação Sul-Sul através de maiores intercâmbios comerciais, de turismo e investimento. Já no que diz respeito à questão cultural, buscam-se novas vias de comunicação e intercâmbio, a divulgação do patrimônio árabe nos países da América do Sul e vice-versa, além do fomento da imagem do mundo árabe ante a sociedade civil e dos líderes sul-americanos (VAGNI, 2005).

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, a ênfase da Cúpula deveria estar na construção de pontes de oportunidade para o estreitamento das relações de cooperação bi regional e também para o incremento dos negócios entre as duas regiões. No entanto, em um encontro englobando 34 países, todos no rol dos países em desenvolvimento ou de médio desenvolvimento, dificilmente o tom político não apareceria (MANZUR, 2005). Assim, ainda no início do evento, o presidente da Argélia, Abdelaziz Bouteflika, insistiu para ampliar o diálogo também ao plano político:

Se o aspecto econômico deve formar o pedestal sobre o qual vão se desenvolver nossas relações de continente a continente, é claro que esta cooperação pode e deve se ampliar a todos os demais aspectos, consolidando assim os laços de solidariedade que queremos estabelecer entre nós. [...] Seria inconcebível que uma reunião tão importante como a nossa se desinteressasse das situações de grave crise que ameaçam a paz no mundo e para a qual devemos definir uma linha de conduta comum para contribuir a seu desenlace<sup>17</sup>. (BOUTEFLIKA, 2005).

De fato, o caminho político que o encontro tomou tornou-se claro na declaração final da cúpula, a Declaração de Brasília. Alguns dos principais problemas dos países árabes, assim como sul-americanos, foram ressaltados. A questão palestino-israelense é destacada no artigo 2.8, que ressalta a necessidade de se obter “uma paz justa, abrangente e duradoura no Oriente Médio, com base no princípio da terra pela paz e nas resoluções pertinentes do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral das Nações Unidas”. Além disso, reafirma-se o direito a um Estado palestino independente e prega-se a “retirada de Israel de todos os territórios árabes ocupados para as fronteiras de 4 de junho de 1967”. A respeito do Iraque, foi destacada a importância de se respeitar a sua unidade, soberania e independência, assim como a não

---

<sup>17</sup> Do original em francês. « Si le domaine économique doit former le socle sur lequel vont se développer nos relations de continent à continent, il est clair que cette coopération peut et doit s'élargir à tous les autres domaines, resserrant ainsi les liens de solidarité que nous voulons établir entre nous. (...) Il serait inconcevable qu'une réunion aussi importante que la nôtre se désintéresse des situations de crise grave qui menacent la paix dans le monde et pour lesquelles nous devons définir une ligne de conduite commune pour contribuer à leur dénouement.»



interferência em seus assuntos internos. (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2005 *apud* BRASIL.MRE, 2005b).

Ainda em respeito a questões árabes, a declaração de Brasília procura afirmar a integridade territorial do Sudão e a unidade de seu povo, assinalando a satisfação pelas medidas tomadas pelo governo para facilitar a assistência à crise humanitária em Darfur. Também inclui um parágrafo para expressar preocupação com as sanções impostas à Síria pelos EUA, destacando que o “‘Syria Accountability Act<sup>18</sup>’ viola princípios do Direito Internacional e constitui uma transgressão dos objetivos e princípios das Nações Unidas, na medida em que estabelecem um grave precedente nas relações entre Estados independentes”. (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2005 *apud* BRASIL.MRE, 2005b).

A declaração também dedica um parágrafo à questão das Ilhas Malvinas, convocando Argentina e Reino Unido a “restabelecer as negociações, a fim de que se encontre, o mais brevemente possível, uma solução justa, pacífica e duradoura para a controvérsia de soberania”. Além disso, condena a inclusão não só das Malvinas, mas também das ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul como territórios associados à Europa, no novo Tratado Constitucional da União Europeia, vendo a situação como “incompatível [com] a existência de uma disputa de soberania sobre as referidas ilhas”. (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2005 *apud* BRASIL.MRE, 2005b).

Todas as formas de terrorismo são condenadas e conclama-se a realização de uma conferência internacional para estudar o fenômeno e definir o crime de terrorismo. A não aceitação da ocupação estrangeira é reafirmada, assim como o direito de resistência à ocupação é reconhecido, “de acordo com os princípios da legalidade internacional e em conformidade com o Direito Humanitário Internacional”. Neste sentido, algumas críticas são levantadas quanto à declaração, já que ela teria deixado uma lacuna ao não explicitar quais casos seriam realmente de resistência e quais seriam referentes a atos terroristas (MANZUR, 2005; VAGNI, 2009).

Além disso, importantes propostas brasileiras tiveram destaque, como o combate à fome e ao desarmamento, o estabelecimento de zonas livres de armas nucleares, a cooperação para o desenvolvimento e a necessidade de reforma da ONU, tanto da Assembleia Geral quanto do Conselho de Segurança para que possa “cumprir seu papel”. Outro ponto em que o Brasil emplacou propostas foi o da defesa da soberania dos Estados sobre os recursos

---

<sup>18</sup> Ato dos Estados Unidos que impõe sanções à Síria.

territoriais, tema importantíssimo não só para o Brasil e para os sul-americanos, mas também para os países árabes. A internacionalização da Amazônia é uma fonte de preocupação no Brasil, enquanto que para o Mercosul, a preservação do Aquífero Guarani é tema de grande relevância. Do lado árabe, por sua vez, estão as maiores reservas de petróleo do mundo (MANZUR, 2005; VAGNI, 2009).

Em relação ao comércio internacional, o documento reafirma o apoio ao fortalecimento da OMC e à conclusão exitosa das negociações de Doha, em benefício aos países em desenvolvimento; declaram apoio ao papel da UNCTAD como ponto focal da ONU para o tratamento integrado do comércio e desenvolvimento e temas correlatos; e dá apoio aos Estados participantes que desejam ingressar na OMC. Os países ainda assumiram o compromisso de intensificar a coordenação de suas posições nos foros econômicos e comerciais para tratar de assuntos de interesse mútuo; e criticaram a assimetria das regras e das distorções do comércio internacional, responsáveis pelo aumento da diferença entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2005 *apud* BRASIL.MRE, 2005b).

A cooperação sul-sul também recebeu destaque, com enfoque à necessidade de que ambas as regiões se beneficiem das oportunidades de cooperação disponíveis (áreas social, econômica, técnica, científica e cultural). Além disso, foi caracterizada como um “mecanismo de baixo custo e altamente eficaz, que pode contribuir de maneira eficiente para a capacitação de pessoal nos países árabes e sul-americanos”. A declaração também exorta o papel do comércio internacional como instrumento para redução das desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, assim como um fator-chave para o progresso e o bem-estar de suas sociedades (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2005 *apud* BRASIL.MRE, 2005b).

Ainda no âmbito da cúpula, foi assinado no dia 10 de maio, um acordo-quadro de cooperação econômica entre o Mercosul e o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)<sup>19</sup>. O documento representa o desejo de maior aproximação entre os dois blocos e é um mecanismo para se iniciar a cooperação nas áreas econômica, comercial, técnica e de investimentos, além de criar um comitê conjunto com a intenção de concluir um acordo de livre comércio entre os dois blocos. (BRASIL.MRE, 2005c)

---

<sup>19</sup> O Conselho reúne Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuaite e Omã. O Iêmen, que não é membro do CCG, tornou-se observador em alguns de seus comitês em 2001 e almeja integrar a organização até 2016.

Como resultado de Brasília, pode-se destacar um melhor conhecimento entre os países sul-americanos e árabes, uma maior aproximação entre as duas regiões, e o fato de que possuem interesses em comum. Como países do Sul, por exemplo, possuem suas diferenças comerciais com a Europa e com os EUA, o que acaba levando-os a se unir na OMC, contra os subsídios do Norte (GÁMEZ, 2008). Mais do que isso, suas economias são complementares, com os sul-americanos, como o Brasil, sendo grandes exportadores de alimentos, e os árabes, grandes importadores. O balanço econômico das cúpulas é, de fato, bastante significativo, como será apresentado posteriormente.

A II Cúpula ASPA, por sua vez, realizou-se em 31 de março e 01º de abril de 2009, em Doha no Catar, e ao longo dos quatro anos que a separa da primeira, ocorreu um avanço em seu processo de institucionalização, com a definição de seus órgãos e funções. Possui como instância máxima a própria Cúpula, com a participação dos chefes de Estado e de Governo, evento que se realizaria, teoricamente, a cada três anos<sup>20</sup>. Segue-se a ela, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, com reuniões previstas a cada dois anos, seguido pelo Conselho de Altos Funcionários, integrado pelos coordenadores nacionais reunidos semestralmente (BRASIL.MRE, 2009; VAGNI, 2009).

Depois destes, ainda há os Comitês Setoriais – ou pontos focais - que incluem peritos em áreas específicas, também reunidos semestralmente<sup>21</sup>; e o Grupo Executivo de Coordenação que é formado pela Presidência de Turno da Liga Árabe, pelo Secretariado-Geral da mesma (coordenador regional árabe), pela Presidência Pro-Tempore da UNASUL e pela Secretaria Geral da UNASUL – coordenador regional sul-americano (VAGNI, 2009). Assim as ações de seguimento da ASPA são conduzidas por meio de uma intensa agenda de reuniões de ministros, altos funcionários e especialistas, bem como por intermédio dos cinco Comitês Setoriais que conduzem ações de cooperação<sup>22</sup> (BRASIL.MRE, [2010?]).

Na segunda reunião do Conselho de Chanceleres, em fevereiro de 2008, em Buenos Aires, Amorim destacou os avanços experimentados na implementação da agenda da ASPA.

---

<sup>20</sup> A terceira cúpula ASPA, prevista para 2011, ocorreu somente em 2012, adiada em virtude da “Primavera Árabe”.

<sup>21</sup> São ao todo 5 Comitês Setoriais: cooperação em ciência e tecnologia, cooperação ambiental (com um subcomitê de combate à desertificação), cultural, econômica e temas sociais.

<sup>22</sup> O MRE destaca ainda, até 2010, a realização das reuniões ministeriais: duas reuniões de Ministros da Economia, duas de Ministros da Cultura, uma reunião de Ministros da Educação, uma de Ministros do Meio Ambiente, duas de Ministros de Assuntos Sociais e um encontro de Ministros Responsáveis pela Gestão de Recursos Hídricos e Combate à Desertificação. Desses encontros resultaram planos de ação que vêm sendo implementados pelos referidos Comitês Setoriais.

Entre estes se pode citar o aumento do intercâmbio comercial entre as duas regiões (de US\$ 11 bilhões, em 2005, para US\$ 26,4 bilhões, em 2008); a assinatura de acordo de livre comércio entre Mercosul e Egito, bem como o prosseguimento das negociações entre o Mercosul e o Conselho de Cooperação do Golfo e com Jordânia, Marrocos, Palestina e Síria; o estabelecimento de novas Câmaras de Comércio entre as regiões; e o aumento de conexões aéreas entre a América do Sul e os Países Árabes.

Antecedendo a II Cúpula, teve lugar no Cairo, em março de 2009, a III Reunião dos Ministros das Relações Exteriores da ASPA, encontro de preparação para a reunião dos chefes de Estado e governo que ocorreria dentre alguns dias, no Catar (BRASIL.MRE, 2009a). A Cúpula, por sua vez, foi sediada em Doha em 31 de março e 01º de abril, em um contexto internacional totalmente diferenciado do da primeira.

Em 2009, a crise econômica internacional atingia seu ápice, o que levou os países a se posicionarem pelo impacto da mesma em suas economias. Neste cenário, os participantes assumiram que o diálogo que os reunia teria um maior significado para o futuro da ordem global e reafirmaram a necessidade de gerar sólidas e dinâmicas relações entre as duas regiões que contribuíssem para a estruturação de “relações internacionais mais justas e equitativas” (VAGNI, 2009).

Assim, o novo documento, a Declaração de Doha, além de enfatizar a maioria dos pontos da declaração anterior, faz um chamado para que as instituições correspondentes e os países em desenvolvimento desempenhem seu papel para enfrentar as consequências da crise financeira internacional, e reivindica a construção de uma nova arquitetura financeira internacional, com o estabelecimento de um sistema financeiro que impeça a especulação. Além disso, o documento conjunto ressalta os riscos de não finalização da Rodada de Doha, destacando a necessidade de sua conclusão exitosa, tendo no desenvolvimento seu objetivo principal (DECLARAÇÃO DE DOHA, 2009 *apud* BRASIL.MRE, 2009). Desta feita, mais uma vez, proposições caras à diplomacia brasileira e à nova posição que o Brasil pretende ocupar no sistema internacional são adicionadas ao documento conjunto, com o país recebendo importante apoio a suas demandas.

A Cúpula representa o grande marco de aproximação do Brasil com o Mundo Árabe nos anos Lula e trouxe resultados significativos em termos econômicos, políticos, culturais e técnicos. O Mercosul, por exemplo, assinou acordos com vários países da região, assim como com o Conselho de Cooperação do Golfo. O comércio entre o Brasil e os países da Liga Árabe que em 2003 era de 5,48 bilhões de dólares, em 2006, chegou a 12 bilhões, sendo o

ápice durante o governo Lula em 2008, de 20,3 bilhões de dólares. O grande número de eventos relacionados à Cúpula propiciou um conhecimento mútuo inexistente anteriormente. Contudo, a retomada do relacionamento com a região não ficou restrito ao fórum e contou com importantes ações brasileiras, que serão tratadas a seguir.

### **3.3 A continuidade da aproximação e suas consequências: visitas, o processo de paz e resultados**

Ao longo do primeiro mandato de Lula, foram ao todo nove visitas de autoridades árabes ao Brasil, englobando desde Ministros de Negócios Estrangeiros a Reis, Presidentes e Primeiros Ministros de países árabes. Já pelo lado brasileiro, o chanceler Celso Amorim viajou sete vezes para a região, em viagens tanto de caráter bilateral quanto multilateral e que englobavam, diversas vezes, vários países do entorno. O presidente Lula, por sua vez, viajou duas vezes à região – a primeira viagem, citada anteriormente, englobou cinco países; a segunda compreendeu uma visita à Argélia, na qual o presidente retribuiu visita do presidente Abdelaziz Bouteflika (BRASIL.MRE, 2003-2010).

Além disso, foram realizadas, no primeiro mandato, quatro missões empresariais a países árabes, fora do âmbito da Cúpula ASPA e das visitas presidenciais – essas foram dirigidas à Líbia (julho de 2003); à Argélia, com a presença da Ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff (setembro de 2003); aos Emirados Árabes Unidos e à Arábia Saudita (novembro de 2006). Mais do que isso, em outubro de 2006, após os conflitos no sul do Líbano entre Hezbollah e Israel, o governo brasileiro enviou missão de cooperação, a qual buscou identificar áreas passíveis de contribuição para a reconstrução do país. A missão foi chefiada pelo Diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e incluiu representantes da EMBRAPA, do SENAI, do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde, do Ministério de Minas e Energia e da Caixa Econômica Federal (BRASIL.MRE, 2003-2006).

No segundo mandato, por sua vez, foram dezesseis visitas de autoridades árabes ao Brasil, e Amorim esteve na região em treze situações diferentes - em viagens tanto de caráter bilateral quanto multilateral e viagens que englobavam mais de um país. Já o presidente Lula realizou cinco viagens à região, quais sejam: a) viagem ao Catar em março de 2009 para participar da II Cúpula ASPA, b) visita à Arábia Saudita, em maio de 2009; c) visita à Líbia, em julho de 2009, para participar da Cúpula da União Africana; d) viagem de março de 2010,

que englobou visita à Israel (não árabe), Territórios Palestinos Ocupados e Jordânia; e e) visita ao Catar em maio de 2010 (BRASIL.MRE, 2007-2010).

As visitas bilaterais possuem relevância política e econômica. Além de proporcionar a criação de laços, são uma maneira de buscar novas formas para aprofundar a cooperação. Durante as visitas entre autoridades brasileiras e árabes, foram assinados, por exemplo, diversos atos bilaterais que englobavam desde cooperação técnica e científica a acordos sanitários e fitossanitários e acordos para facilitação de vistos, demonstrando assim a importância dessas visitas para a facilitação de negócios. As visitas também contam com encontros de autoridades empresariais, justamente com o objetivo de apresentação de oportunidades a ambos os lados.

Merece destaque também o lado político das reuniões. A questão palestina foi destacada em todas elas e o Brasil, além de receber agradecimentos árabes por sua posição quanto aos acontecimentos, mostrou-se constantemente disponível a participar de uma maneira mais ativa do processo de paz da região. Além disso, os comunicados conjuntos destacam as posições concordantes do Brasil e dos países árabes sobre temas da agenda internacional, como a necessidade de reforma dos organismos internacionais e a importância da OMC para discutir as questões comerciais. O Brasil, à época, também buscava apoio a seu pleito à cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Na sua estratégia de reaproximação com o Mundo Árabe, o governo brasileiro ainda instituiu um Embaixador Extraordinário do Brasil para o Oriente Médio em abril de 2004. A decisão da nomeação foi antecipada pelo presidente Lula em sua visita à região em 2003 e possui um forte caráter representativo do interesse brasileiro em participar mais ativamente dos esforços internacionais do processo de paz palestino-israelense (BRASIL.MRE, 2004). Affonso Celso de Ouro Preto, que veio a ocupar o referido cargo, destacou que este não possui uma estrutura definitiva ou específica, mas que se trata de uma assessoria política que expressa a importância concedida à crise ainda não resolvida da região. Ouro Preto ressalta que, como enviado especial, pode ser encarregado pelo ministro de Estado de missões específicas e pode prestar funções gerais de assessoria, tudo sem prejuízo das embaixadas brasileiras na região. Finalmente, a designação do enviado especial traduz a importância concedida ao Oriente Médio pelo Brasil (PRETO, 2010).

Ao encontro dessa iniciativa, em maio de 2004, foi instalado em Ramallah, na Cisjordânia, um Escritório de Representação Brasileiro junto à Autoridade Nacional Palestina. Mais uma vez, a atitude tem como objetivo ampliar as relações do Brasil com a administração

palestina, inserindo-se na estratégia brasileira de estreitamento de laços com os países árabes e de desejo de participação ativa no processo de paz. Anteriormente, em maio de 2003, havia sido realizado na cidade o primeiro Consulado itinerante, para estender à comunidade brasileira residente na Palestina acesso aos serviços consulares (BRASIL.MRE, 2004).

Ainda nesse sentido, o Brasil inaugurou em fevereiro de 2005, sua embaixada no Catar; e em 2004, a embaixada brasileira no Iraque – fechada desde 1991 - começou a ser reativada gradualmente<sup>23</sup>. A partir de 2006, os assuntos diplomáticos entre os dois países passaram a ser conduzidos por um escritório de representação sediado em Amã, na Jordânia. Durante os anos da presidência de Lula, ainda foram oficializadas a abertura de embaixadas no Sudão, na Mauritânia e em Omã, levando o país a ter representações em dezessete dos vinte e dois países árabes<sup>24</sup>.

O desejo de maior participação brasileira nas questões do mundo árabe fica evidente também ao analisarem-se as viagens de Amorim à região. Ao longo dos oito anos de sua chancelaria, foram ao todo 20 viagens<sup>25</sup>, englobando visitas a treze países diferentes, desde o norte da África ao Golfo. Deve-se levar em conta, entretanto, que ainda mais relevante do que a quantidade de visitas realizadas, foram os momentos em que estas aconteceram. Assim, Amorim esteve presente na região em tempos de crise e de escalada de violência, como quando de sua visita ao Líbano em agosto de 2006, logo após o cessar-fogo entre Hezbollah e Israel – conflito que ocasionou a morte de sete brasileiros e levou a um processo de retirada de brasileiros no país; e sua visita à Palestina (assim como a Israel, Jordânia e Síria) em janeiro de 2009 justamente para tratar de mais um conflito que se desenrolava na Faixa de Gaza. Essas visitas foram acompanhadas de doações brasileiras de alimentos e medicamentos.

Os esforços nacionais ainda contaram com a participação em conferências internacionais de doação a países da região, como a Conferência Internacional de Doadores para o Líbano em 31 de agosto de 2006 em Estocolmo; a Conferência Internacional sobre a Situação Humanitária nos Territórios Palestinos Ocupados em 1º de setembro de 2006, também em Estocolmo; a Conferência Internacional de Apoio ao Líbano em 1º de julho de 2007, em Paris, no qual o Brasil foi o único país latino-americano a ser convidado; a

---

<sup>23</sup> A embaixada passou a funcionar de forma plena em Bagdá em março de 2012, depois de 21 anos sem representação diplomática no país.

<sup>24</sup> Os países árabes nos quais o Brasil não possui embaixadas são: Bahrein, Comores, Djibuti, Iêmen e Somália, sendo que as representações de Comores e Somália são cumulativas com a da Tanzânia e com a do Egito, respectivamente.

<sup>25</sup> Foram contabilizadas tanto viagens feitas a nível de visitas bilaterais, como viagens para encontros multilaterais, como a realizada para participar de reunião de Cúpula da Liga dos Estados Árabes e outra feita para participação na reunião preparatória para a Cúpula ASPA.

Conferência de Doadores para os Territórios Palestinos em 17 de dezembro de 2007 também em Paris; e a Conferência de Doadores em Apoio à Economia Palestina para a Reconstrução de Gaza em março de 2009 em Sharm el-Sheikh, no Egito (BRASIL.MRE, 2006-2009).

A participação brasileira nesses eventos veio acompanhada de importantes contribuições financeiras à reconstrução dessas regiões. Além disso, em relação ao Líbano, foi enviada uma missão multidisciplinar de cooperação que apresentou resultados importantes em áreas como agricultura (irrigação aplicada à fruticultura, pecuária leiteira e horticultura), saúde (tratamento e monitoramento de água, resposta rápida a surtos e epidemias), educação (recuperação de laboratório científico de escola pública libanesa), formação profissional (implementação do Programa de Ações Móveis do SENAI) e setor bancário (tecnologia bancária, fundos de garantia e operações de microcrédito) (BRASIL.MRE, 2007). Em seu discurso na Conferência no Egito, Amorim destacou as doações feitas pelo Brasil:

Na minha visita à região durante o conflito, entreguei, em nome do povo brasileiro, 14 toneladas de alimentos e remédios para aliviar a situação humanitária em Gaza. [...]. Nas conferências de doadores de Estocolmo e Paris, o Brasil contribuiu com um total de US\$10,5 milhões. A nossa colaboração em Paris foi a maior já feita pelo Brasil e uma das mais altas realizadas por países em desenvolvimento não islâmicos. [...]. Hoje tenho a honra de anunciar que o Governo brasileiro decidiu doar mais US\$10 milhões para a reconstrução de Gaza. (AMORIM, 2007).

Além disso, o chanceler enfatizou a disposição brasileira em participar mais ativamente do processo de paz na região, ressaltando os benefícios que uma nova visão sobre a questão poderia trazer:

O Brasil acredita que todos os atores relevantes na região que estejam preparados para agir de forma construtiva devem ter uma chance de participar do processo. Incorporar às discussões países em desenvolvimento de fora da região também daria mais legitimidade e traria novas ideias às conversações de paz. O Brasil encoraja a convocação de uma conferência em seguimento à reunião de Annapolis. (AMORIM, 2007).

Ao encontro do discurso do Ministro, em 2008, o presidente Lula afirmou que a paz no Oriente Médio só iria acontecer quando houvesse *outros interlocutores* discutindo a paz em Israel e declarou expressamente que os “Estados Unidos não poderiam ser ‘o único interlocutor para resolver o problema do Oriente Médio’, sendo *necessária a representação de outros países, de grupos diferentes*” (LULA, 2008 *apud* BARRETO, 2012 grifos nossos).

Como resultado das ações brasileiras no sentido de aproximação da região, o Brasil foi convidado para importantes discussões. Em março de 2005, Celso Amorim participou da reunião de Cúpula da Liga Árabe em Argel, tratando-se da primeira oportunidade brasileira de participar dessa reunião. No seu discurso, falou sobre a contribuição do Mundo Árabe para a cultura, a arte, a filosofia e a ciência, ressaltando a presença árabe no Brasil. Amorim também



destacou o compartilhamento de valores e objetivos entre o Brasil e o Mundo Árabe, afirmou que a atuação conjunta elevaria suas vozes e conclamou as autoridades da região a participarem da Cúpula ASPA, que seria realizada dentro de poucos meses (AMORIM, 2005). No final do discurso, mencionou àquela que foi a posição brasileira sobre a Palestina constantemente defendida durante os anos de Lula, além de dar destaque, mais uma vez, à disponibilidade brasileira de participar ativamente do processo de paz:

O Brasil apoia plenamente o direito do povo palestino de ter um Estado próprio que seja economicamente viável e respeite a dignidade humana, assegurando, dessa forma, a coexistência pacífica de todos os países na região. Baseados em nossa própria experiência de tolerância e aceitação mútua, estamos preparados para oferecer nossa contribuição para esse processo. É a crença na força do diálogo e na capacidade dos seres humanos de compreender uns aos outros que inspirou muitas das iniciativas do Presidente Lula, inclusive a Cúpula América do Sul-Países Árabes. Essa mesma crença guiará qualquer participação que venhamos a ser chamados a ter no Processo de Paz. (AMORIM, 2005).

Outro convite recebido pelo governo brasileiro, resultado não só da aproximação do Brasil com o Mundo Árabe, mas também do maior peso que o Brasil alcançou no sistema internacional nos anos do governo Lula, foi para a Conferência de Paz de Annapolis em 2007. A conferência foi mais uma tentativa para equacionar o histórico conflito entre israelenses e palestinos e marcou a retomada das negociações entre as duas partes, interrompidas desde 2005<sup>26</sup> (MAIA, 2007). De acordo com Preto (2010), Annapolis foi a última, como talvez a única, iniciativa do governo Bush em favor do processo de paz no Oriente Médio.

No encontro, entre representantes de cinquenta países, estavam presentes o Primeiro-Ministro de Israel, Ehud Olmert, o Presidente da Autoridade Palestina, Mahmoud Abbas, membros do Comitê da Liga Árabe, representantes do G8 e do Conselho de Segurança<sup>27</sup>. Dentre os convidados, Brasil e México estavam representando a América Latina, sendo esta a primeira oportunidade de um país sul-americano participar de uma conferência de paz do Oriente Médio (MAIA, 2007; NINIO, 2007). O encontro também contou com a participação de outros países em desenvolvimento, como Índia e África do Sul.

Nesse sentido, Amorim destacou que o convite aos países do Sul era um indício de que a comunidade internacional teria constatado que esses países “podem ser ouvidos, devem ser

<sup>26</sup> O ano de 2005 era a data final para a implantação do “Mapa do Caminho/Mapa da Paz” – iniciativa do Quarteto (EUA, União Europeia, Rússia e ONU) em 2003, que previa três fases até chegar-se às negociações para uma solução definitiva do conflito israelense-palestino. No entanto, as fases, que incluíam a cessação da violência pelos palestinos e da expansão dos assentamentos pelos israelenses, não foram implantadas; e com a vitória do Hamas nas eleições parlamentares da Palestina em 2006, a possibilidade de se chegar a um acordo foi minada. (MAIA, 2007)

<sup>27</sup> O Hamas, partido que naquele momento governava a Faixa de Gaza, não foi convidado para as negociações. Israel acusa o partido de ser uma instituição terrorista e afirma não negociar com terroristas.

ouvidos e tem uma contribuição a dar”. Segundo ele, esses países dariam, inicialmente, um “apoio moral”, mas, no futuro, poderiam assumir um papel de maior relevância: “Como nossa participação é totalmente nova, eu vejo como um primeiro passo para o engajamento de países como os nossos no processo de paz. Está havendo uma percepção de que é importante alargar o círculo.” (AMORIM, 2007 *apud* MACIEL; AGUIAR, 2010). A conferência finalizou tendo como meta um acordo até o final de 2008 e início de 2009. Contudo, mais uma vez, a possibilidade de se chegar a um resultado final foi solapada com o início do conflito entre Hamas e Israel na Faixa de Gaza no final de 2008 (MACIEL; AGUIAR, 2010).

Ao longo dos oito anos do governo de Lula, o Brasil frequentemente destacou suas “credenciais” para participar do processo de paz israelense-palestino, fazendo-o tanto nas suas visitas a países árabes, quanto em encontros e conferências internacionais. Preto (2010), nessa linha, evidencia o fato de o Brasil conseguir ter e manter diálogo e boas relações com todos os lados. O país tem boas relações com Israel e também com países árabes de matizes diferentes, como o Egito, a Síria, a Jordânia e a própria OLP. Para elucidar suas afirmações, o embaixador destaca a visita ao Brasil do sr. Avigdor Lieberman, ministro das relações exteriores de Israel, que representa um partido ultranacionalista, visto ou definido frequentemente como anti-árabe.

Outra credencial brasileira adviria do fato de o Brasil ser historicamente ativo em questões de resolução pacífica de conflitos, tendo longa tradição de negociação e mediação em conflitos – especialmente na América do Sul (PRETO, 2010). Amorim ressalta também a própria cultura brasileira – um país que possui fronteiras pacificadas com dez nações, sem guerra a mais de 140 anos. Outro ponto constantemente defendido pelo Ministro é o convívio pacífico entre árabes e judeus no país (AMORIM, 2009).

Em julho de 2009, durante a realização de um Seminário Internacional de Mídia sobre a Paz no Oriente Médio, organizado pela ONU, Amorim expôs os motivos que levaram o Brasil a se interessar e se empenhar pela questão da paz israelense-palestina - um assunto que, para alguns críticos, estaria além da órbita mais imediata do país. Segue enumeração dessas razões:

A primeira razão – sem nenhuma ordem hierárquica – é que o Brasil tem uma enorme comunidade árabe e uma importante comunidade judaica. Ambas tendo contribuído e sendo parte do que é o tecido social brasileiro hoje. Portanto, nada do que ocorre num conflito que envolve, de um lado, israelenses, e de outro lado, árabes, pode nos ser estranho. Em segundo lugar, em função mesmo dessa grande comunidade, nós temos situações em que cidadãos brasileiros também são ameaçados pelo conflito. Isso ocorreu há cerca de três anos, no Líbano. [...], nós tivemos que estabelecer uma verdadeira ponte aérea e retiramos três mil brasileiros

do Líbano, no que foi, seguramente, a maior operação que o Brasil já fez desse gênero. [...]. Em terceiro lugar, o que ocorre no Oriente Médio, embora envolva essencialmente árabes, palestinos e israelenses, na realidade, interessa a toda a humanidade, porque ali está em jogo não apenas o destino de dois povos ou dos povos que estão circundando essa região, mas, em grande medida, está também sendo jogada a sorte da paz no mundo. Se há uma região no mundo em que isso ocorre de maneira mais evidente, é, sem dúvida alguma, o Oriente Médio. (AMORIM, 2009).

Assim, o chanceler sintetiza e explica as razões pelo país ter buscado maior participação nas questões do Mundo Árabe. Deve-se levar em conta também que essa ação está inserida no objetivo maior da política externa brasileira do período, qual seja, de alçar o país a uma posição internacional de maior relevância. Dessa feita, a participação brasileira nas discussões do Oriente Médio e do Mundo Árabe torna-se essencial devido a centralidade que essas questões possuem nos principais foros internacionais, notadamente, nas discussões de segurança internacional. Nesse sentido, o Brasil apresentou-se continuamente apto a participar das negociações de paz, ressaltando convites feitos tanto por israelenses quanto por árabes. Em entrevista, em fevereiro de 2009, por exemplo, Amorim defendeu o papel do Brasil como interlocutor no Oriente Médio, a qual foi resumida por Barreto em seu livro:

Afirmou que o Brasil tinha possibilidades de falar com vários atores, de maneira que outros não tinham, entre outras razões, por não ter “um passado colonial”; por boas relações com Israel; por não ter ficado marcado pelos conflitos da Guerra Fria; e por dar exemplo de convívio interno entre judeus e árabes. Concluiu que o Brasil se credenciava como interlocutor. Reconheceu que não era o Brasil sozinho que ia encontrar uma solução, mas o “somatório” tinha importância. (BARRETO, 2012).

Alguns dias antes, em solenidade do Dia Internacional em Memória das Vítimas do Holocausto realizada em São Paulo, o presidente Lula afirmara que a diplomacia brasileira havia reiterado às autoridades sírias, israelenses, palestinas, jordanianas e egípcias, “a necessidade de se evitar mais mortes e sofrimento na população civil de ambos os lados”. Mais uma vez, o presidente colocava em evidência o desejo brasileiro de colaborar com a paz na região, afirmando que havia “outros atores interessados em agir a favor de um entendimento”, e que a paz só tinha “a ganhar com a participação de países como o Brasil”. De acordo com Lula, o interesse brasileiro concentrava-se exclusivamente na contribuição para a paz duradoura e definitiva na região, não estando o país preocupado com resultados políticos e dividendos econômicos (BARRETO, 2012).

Como parte desse esforço, quando da escalada do conflito entre israelenses e palestinos na Faixa de Gaza no final de 2008 e início de 2009, Amorim dirigiu-se à região para tratar da questão da paz e apoiar os esforços para um cessar-fogo – como mencionado anteriormente. Dias antes, em palestra em Lisboa, o chanceler havia defendido a maior participação de países em desenvolvimento na “reativação de mecanismo como o de

Annapolis a fim de não só tentar encaminhar uma solução de longo prazo, mas também de pôr um fim à trágica perda de vidas” (AMORIM, 2009 *apud* BARRETO, 2012). Mais do que isso, o ministro brasileiro manteve uma sequência de contatos telefônicos com alguns dos principais líderes políticos envolvidos na busca de uma solução para o conflito – o Secretário Geral da ONU, o Presidente palestino, o Secretário-Geral da Liga Árabe, o Presidente da Comissão da UE, a Secretária de Estado dos EUA e os Ministros dos Negócios Estrangeiros de Israel, França, Egito, Turquia, Espanha, Suíça e Síria (BRASIL.MRE, 2009).

Finalmente, outro grande ato brasileiro concernente ao Mundo Árabe foi o reconhecimento do Estado palestino nas fronteiras de 1967 já no final do governo de Lula, em dezembro de 2010. A ação brasileira veio em resposta a uma demanda do próprio presidente da Autoridade Nacional Palestina, Mahmoud Abbas, e corresponde a um gesto suplementar de aproximação por parte do Brasil que já vinha sendo realizada desde 2003. Em carta que enviou ao Presidente Abbas, Lula afirmou:

Como sabe Vossa Excelência, o Brasil tem defendido historicamente, e em particular durante meu Governo, a concretização da legítima aspiração do povo palestino a um Estado coeso, seguro, democrático e economicamente viável, coexistindo em paz com Israel. [...] Por considerar que a solicitação apresentada por Vossa Excelência é justa e coerente com os princípios defendidos pelo Brasil para a Questão Palestina, o Brasil, por meio desta carta, reconhece o Estado palestino nas fronteiras de 1967. Ao fazê-lo, quero reiterar o entendimento do Governo brasileiro de que somente o diálogo e a convivência pacífica com os vizinhos farão avançar verdadeiramente a causa palestina. Estou seguro de que este é também o pensamento de Vossa Excelência. O reconhecimento do Estado palestino é parte da convicção brasileira de que um processo negociador que resulte em dois Estados convivendo pacificamente e em segurança é o melhor caminho para a paz no Oriente Médio, objetivo que interessa a toda a humanidade. O Brasil estará sempre pronto a ajudar no que for necessário. (LULA DA SILVA, 2010 *apud* BRASIL. MRE, 2010b).

Assim, o Brasil reitera mais uma vez sua disposição a colaborar com a paz na região e se soma a uma lista superior a cem países que reconhecem o Estado palestino<sup>28</sup>. O reconhecimento do Estado palestino pelo Brasil é coerente com a posição histórica brasileira de contribuir com o processo de paz entre os dois povos e também com a já tradicional posição brasileira de apoio a um Estado palestino. Nesse ínterim, em janeiro de 1974, quando da visita ao Brasil de Fouad Naffah, representante da Liga dos Estados Árabes e chanceler libanês, o Ministro de Relações Exteriores brasileiro, Mário Gibson Barboza, afirmou, pela primeira vez, que a retirada de Israel de todos os territórios ocupados era uma condição essencial para uma paz justa e duradoura no Oriente Médio. Posteriormente, em 1975, o Brasil votou a favor do projeto de resolução da Assembleia Geral da ONU que declarava o

---

<sup>28</sup> Entre estes se encontram todos os árabes, a grande maioria da África, boa parte dos asiáticos e do leste da Europa.

sionismo uma forma de racismo e de discriminação racial (SILVA, PILLA, 2012). Foi nesse ano também que o Brasil reconheceu a Organização para Libertação da Palestina (OLP) como o representante legítimo do povo palestino, dotada de direito internacional público. Em 1993, o Brasil autorizou a abertura de Delegação Especial Palestina, com “status” diplomático semelhante às representações das Organizações Internacionais, tratamento que foi equiparado ao de Embaixada em 1998 (BRASIL.MRE, 2010c). Finalmente, o reconhecimento pelo governo Lula é a consolidação da aproximação com os países árabes.

A ação brasileira, em 2010, abriu caminho para o reconhecimento por parte de demais países sul-americanos, como Argentina, Bolívia e Equador. De acordo com Baeza (2011), em um prazo de três meses após a decisão do Brasil, nove dos doze países da América do Sul também reconheceram o Estado palestino nas fronteiras de 1967. Em março de 2011, somente a Colômbia ainda não havia reconhecido o país; e Chile, Peru e Uruguai adotaram a política de não incluir especificações acerca das fronteiras. O reconhecimento por grande parte dos países sul-americanos realizado praticamente de forma simultânea denota a convergência de políticas por parte desses países, que atuam conjuntamente na ASPA através da Unasul.

Percebe-se, a partir daí, o intenso esforço diplomático brasileiro durante os oito anos de governo Lula para reaproximar-se não só econômica como também politicamente do Mundo Árabe. Essas ações trouxeram resultados significativos no âmbito econômico, político e cultural. Pode-se considerar a realização das cúpulas ASPA como o grande marco da reaproximação brasileira com a região, e tem-se no balanço econômico um dos resultados mais visíveis.

As cúpulas trouxeram um impacto significativo nos negócios entre as duas regiões, podendo ser consideradas como uma das grandes responsáveis pelo aumento do comércio do Brasil com o Mundo Árabe, devido ao marco favorável que abriram para a geração de novos negócios. Quando da realização da primeira delas em 2005, existia um desequilíbrio entre os 17 milhões de árabes e descendentes vivendo na América do Sul e o pequeno número de negócios entre as duas regiões (CERVO, 2005).

O potencial de comércio existente entre as duas regiões é claro e foi destacado tanto por Celso Amorim, quanto pelo secretário geral da Câmara de Comércio Argentino-Árabe, Sattam Al Kaddour, entre outros. Al Kaddour ressaltou a presença de grandes desertos e de um clima muito seco na região árabe, em contraposição aos terrenos verdes e férteis da América do Sul e dos 26% das reservas mundiais de água doce. O setor de exportação de alimentos é, assim, um dos grandes destaques, já que a região árabe é uma grande compradora

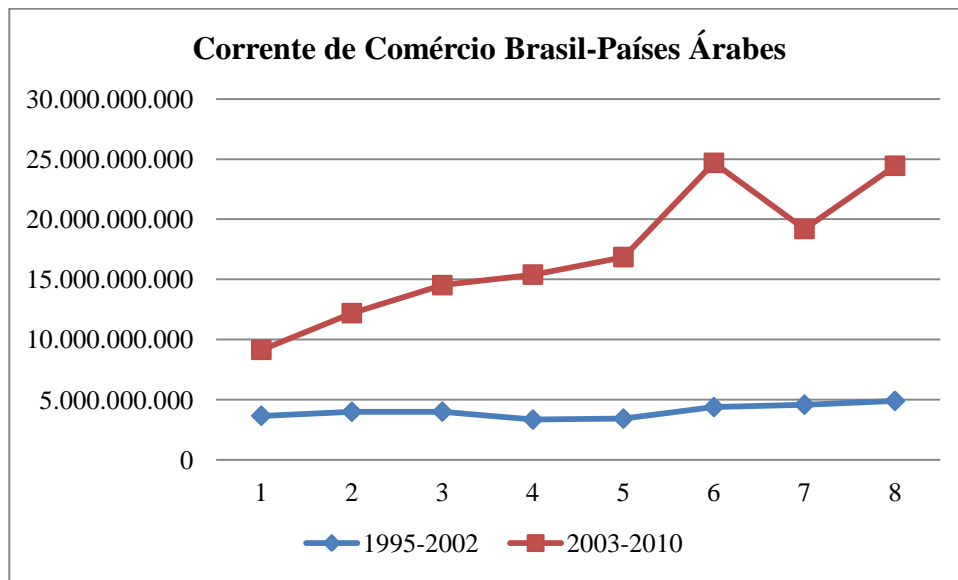
de produtos alimentícios e a América do Sul, em especial o Brasil e a Argentina, são países com uma grande agroindústria (NEWMAN, 2005).

Entre os anos de 2003 e 2004, o incremento de comércio entre o Brasil e o Mundo Árabe já é visível, visto que esse passou de US\$ 5,5 bilhões para US\$ 8,2 bilhões, o que representa um aumento de 49,54% (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), 2003-2004). Já entre 2003 e 2010, a corrente de comércio do Brasil com o Mundo Árabe teve um incremento de 256% - enquanto o crescimento da corrente total do Brasil foi de 215%. O pico de comércio entre as duas regiões nesse período foi atingido em 2008, antes de a crise econômica internacional impactar sobre as trocas comerciais do mundo inteiro. Assim, entre 2003 e 2008, a corrente de comércio total do Brasil cresceu em torno de 205% e a relativa aos países árabes cresceu 270%. (BRASIL.MDIC, 2003-2010). Percebe-se com isso um maior crescimento relativo das trocas do Brasil com os países árabes do que das trocas totais do país. Segue abaixo, tabela com os valores da corrente de comércio do Brasil com a região e gráfico explicitando essa evolução.

**Tabela 1: Comércio Brasil-Países Árabes - 2003-2010 (US\$)**

ANO	EXPORTAÇÕES	VAR. %	IMPORTAÇÕES	VAR.%	CORRENTE DE COMÉRCIO	VAR. %
2003	2.760.223.590		2.721.392.279		5.481.615.869	
2004	4.036.215.826	46,23	4.160.819.737	52,89	8.197.035.563	49,54
2005	5.209.435.785	29,07	5.304.943.077	27,5	10.514.378.862	28,27
2006	6.676.301.332	28,16	5.370.539.745	1,24	12.046.841.077	14,57
2007	6.967.049.133	4,35	6.458.277.920	20,25	13.425.327.053	11,44
2008	9.818.376.007	40,93	10.480.890.668	62,29	20.299.266.675	51,20
2009	9.390.249.700	-4,36	5.220.915.398	-50,19	14.611.165.098	-28,02
2010	12.574.966.900	33,92	6.964.508.495	33,40	19.539.475.393	33,67

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (BRASIL.MDIC), 2010.

**Gráfico 1: Corrente de Comércio Brasil-Países Árabes**

Fonte: Elaborado pela autora com base em BRASIL.MDIC, 1995-2010.

A realização de seminários e palestras, assim como a participação de empresas brasileiras em feiras foram muito importante para esse resultado. Deve-se destacar também que com a aproximação advinda das Cúpulas, a presença de empresas brasileiras nas regiões – como a Petrobras, Odebrecht, Queiroz Galvão - também ganhou ímpeto.

Entre os setores de troca, o de exportação de alimentos é um dos grandes destaques, devido a grande importação de alimentos do Mundo Árabe e a produção dos mesmos pelo Brasil. De acordo com Vagni (2009), cerca de 10% dos produtos do agronegócio brasileiro que são exportados tem como destino os países árabes. Entre os produtos industrializados que o Brasil exporta para a região estão açúcar refinado, açúcar em estado bruto, chassis com motor, óleo de soja em estado bruto e aparelhos de terraplanagem. A Embraer, que tem conquistado espaço na região, já exportou 40 aeronaves e 20 jatos comerciais, além de possuir outras encomendas (CARDOSO, 2010; BRASIL.MDIC, 2010). Entre os produtos básicos, os principais são carne de frango, minério de ferro, carne bovina, farelo de soja e milho. Em termo de valores, há um equilíbrio entre os produtos básicos e industrializados (VAGNI, 2009; BRASIL.MDIC, 2010).

Um encontro como a Cúpula ASPA estimula não só o comércio bilateral, mas também o comércio inter-regional. O Mercosul e o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) assinaram um Acordo-Quadro de Cooperação. O CCG é hoje o maior importador líquido de alimentos no mundo. Este primeiro instrumento promove a cooperação nas áreas econômica, comercial, técnica e de investimento. Ao mesmo tempo cria um comitê conjunto com a

intenção de concluir um acordo de livre comércio entre os dois blocos (MANZUR, 2005; VAGNI, 2009).

A este acordo somam-se ainda os acordos-quadro firmados pelo Mercosul com o Egito em julho de 2004<sup>29</sup>; com o Marrocos, em novembro do mesmo ano; com a Jordânia, em junho de 2008; e com a Síria, em dezembro de 2010. Dessa feita, o bloco está firmando uma interessante base institucional com o Mundo Árabe, que requer uma sólida e contínua vontade política para que tenha dinâmica real. Os acordos firmados estão orientados a pontos estratégicos do comércio com a região: Marrocos e Jordânia possuem vinculações econômicas com a União Europeia e EUA (área de livre comércio); Egito é o país mais populoso do Mundo Árabe; e os países do Golfo possuem recursos petrolíferos e capitais para inversão (VAGNI, 2009).

Deve-se destacar também a reativação e a instituição de diversas comissões mistas do Brasil com países da região, que foram responsáveis pelo aprofundamento da cooperação e descoberta de áreas complementares. Assim, a Comissão Mista entre Brasil e Marrocos, que havia sido criada por Acordo-Quadro de Cooperação de 1990, teve sua primeira reunião em 2008; a Comissão Mista entre Brasil e Argélia passou por quatro encontros ao longo dos oito anos de Lula; foram estabelecidas comissões com Kuwait e Sudão em 2010; além da organização de outras com a Arábia Saudita e a Tunísia. Com o Líbano, foi criada uma Comissão Bilateral de Cooperação de Alto Nível, e com a Jordânia, uma Comissão Conjunta de Cooperação Comercial e Econômica (BRASIL.MRE, 2003-2010).

Outro campo de oportunidades aberto é o mercado da construção civil na região árabe. Estes países são grandes investidores em programas para aumentar a eficiência e a disponibilidade da infraestrutura local. O turismo, a expansão populacional e o desejo de atrair novas empresas e indústrias, assim como os tradicionais investimentos na exploração de recursos energéticos são os impulsionadores das obras e, para dar vazão a um volume tão grande de projetos, a colaboração de empreiteiras estrangeiras torna-se fundamental. Este é, então, um setor no qual o Brasil tem grande possibilidade de aumentar sua participação e que pode trazer benefícios, já que mais da metade do valor do contrato é de bens como máquinas, equipamentos e material de construção. A Construtora Norberto Odebrecht é uma das empresas brasileiras que já explora o potencial deste mercado e possui empreendimentos no Djibuti, Emirados Árabes Unidos, Iraque, Kuwait e Líbia (CARDOSO, 2010).

---

<sup>29</sup> Transformou-se em acordo de livre comércio em 2010.



Além disso, o Brasil possui grande interesse em atrair capitais árabes. Muitos países da região, por serem dependentes do mercado petroquímico, tem como estratégia de proteção de risco a diversificação de investimentos no exterior. Com o Brasil ganhando força no cenário internacional, as áreas de infraestrutura, agronegócio e mercado imobiliário do país tem se apresentado como uma alternativa para esses gestores de capital que procuram ramificar suas aplicações. Nesse sentido, o empenho brasileiro em realizar eventos e seminários nos países árabes para divulgar o Brasil tem tido grande importância.

Os investimentos de empresas árabes no Brasil apesar de não serem muito grandes, passaram por um processo de expansão. Diversas empresas do Golfo e do Norte da África tem buscado parcerias no país para investimentos, principalmente no setor financeiro, petroquímico e de agronegócio, sobretudo em usinas de açúcar. Informações do Banco Central, compiladas pela Câmara Árabe, mostram que em 2008, os árabes investiram US\$ 72,9 milhões no Brasil. Apesar do valor ser baixo se comparado ao total de investimento estrangeiro que o país recebe (US\$ 45 bilhões em 2008), houve um crescimento significativo em relação ao ano anterior. Em 2007, o investimento árabe direto no Brasil fora de US\$ 4,23 milhões (DANIEL, 2009).

Em 2010, de acordo com estudo da consultoria Ernst&Young, o Brasil foi o segundo país que mais recebeu investimentos do mundo árabe e do Irã (que é persa) em fusões e aquisições, atrás apenas da Grã-Bretanha. O valor investido no Brasil por fundos e empresas do mundo árabe, US\$ 4,5 bilhões, representou 18% do total de investimentos realizados fora da região (CHACRA, 2011).

Outros destaques do processo de aproximação interregional são a cooperação técnica na redução dos impactos e no enfrentamento de processos de desertificação e degradação de solos; e o intercâmbio cultural, estabelecido, sobretudo, a partir da constituição da Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes (BibliASPA) que vem traduzindo livros, organizando palestras, mostras de cinema e o I Festival Sul-Americano da Cultura Árabe, ocorrido em São Paulo, de 18 a 31 de março de 2010. Na área dos negócios, as sociedades civis das duas regiões tem se aproximado, como ressaltado anteriormente, por meio de Fóruns Empresariais realizados à margem das Cúpulas de Chefes de Estado. Além disso, planeja-se constituir a Federação Sul-Americana das Câmaras Árabes de Comércio, para estimular ainda mais o intercâmbio inter-regional (BRASIL.MRE, [2010?]).

Amorim, em discurso em 2009, destacou, por sua vez, o mérito da Cúpula em possibilitar a ampliação do diálogo, “que era mantido muito estreito dentro da própria região

ou eventualmente envolvendo alguma superpotência”. Para o chanceler, a importância dessa discussão não advém somente de se chegar a algum acordo, mas do simples fato de possibilitar trocar opiniões com franqueza e serenidade (AMORIM, 2009).

Messari (2006), nesse sentido, destaca que o Brasil dialoga e negocia com os EUA, com a União Europeia e com o Mercosul em diversas instâncias e instituições. No entanto, com a notável exceção da AGNU, o Brasil carecia de instâncias para dialogar sobre questões comuns com os países árabes, com os países do sul da Ásia, assim como com os países da África Subsaariana. A criação e institucionalização da ASPA possibilitou esse ambiente para explorar oportunidades comuns.

Em relação à disponibilidade brasileira de participar de uma forma mais ativa do processo de paz entre israelenses e palestinos, apesar do governo brasileiro ter constantemente expressado a necessidade de se aportar uma visão mais abrangente às negociações e ter destacado como o Brasil poderia contribuir nesse sentido, não se chegou a ter uma inserção ou uma participação ativa do país nessas negociações – como a que tivemos, por exemplo, no caso das negociações sobre a questão nuclear iraniana, quando Brasil e Turquia conseguiram de fato alcançar um acordo positivo com o país, posteriormente malgrado devido às sanções impostas, notadamente, pelos Estados Unidos.

O presidente Lula e o ministro Amorim ressaltaram em diferentes ocasiões o papel que o Brasil poderia vir a desempenhar ao levar à mesa de discussões novos olhos e novas ideias. Messari (2006), ao tratar sobre a questão, também afirma que o país poderia desempenhar um papel importante no conflito e destaca as mesmas questões de Lula e Amorim: alta competência e rigorosa formação de nossos diplomatas; tradição de procurar consistentemente a resolução pacífica dos conflitos internacionais, seja quando está diretamente envolvido ou não; tradição de mediação de conflitos entre terceiros; e o fato de o país não ter nenhum interesse direto ou que possa ser definido em termos estratégicos ou até de sobrevivência no Oriente Médio, momento em que o autor destaca o que presidente Lula menciona: o maior interesse do Brasil naquele conflito é sua resolução pacífica e justa.

Para Messari, são poucos os países que possuem, simultaneamente, um corpo diplomático competente e bem treinado, que tem tradição de resolução pacífica de conflitos, que tiveram vários sucessos no passado em mediar conflitos internacionais e que não tem nenhum interesse direto ou estratégico no Oriente Médio, resumindo assim as credenciais do país para participar de forma colaborativa à resolução do conflito.

Contudo, apesar de ter envidado esforços nesse sentido, inclusive com contatos diretos com líderes árabes, com membros do Quarteto, com membros do Conselho de Segurança e com o Secretário Geral da ONU, a participação brasileira restringiu-se às conferências internacionais sobre a questão. De fato, o Brasil teve a oportunidade de participar, pela primeira vez, de uma Conferência Internacional pela Paz no Oriente Médio, a Conferência de Annapolis em 2007, representando determinado avanço da participação brasileira nos temas concernentes à região.

Mesmo assim, devido às várias declarações do Ministro Amorim em que destacava o apreço tanto da parte palestina como da parte israelense por uma participação brasileira nessa questão, pode-se considerar que a mediação brasileira do conflito israelense-palestino é um ponto em que a diplomacia brasileira não chegou a alcançar seu objetivo. Deve-se levar em consideração também o contexto por que passavam as negociações entre as partes. Após o Mapa do Caminho em 2003, as negociações diretas entre israelenses e palestinos foram interrompidas em 2005, ficando dessa forma até a Conferência de Annapolis em novembro de 2007. Um ano depois, no entanto, no final de 2008, as negociações foram novamente interrompidas, em razão da “Operação Chumbo Fundido”, lançada por Israel na Faixa de Gaza.

Resumidamente, durante os oito anos do governo de Lula e da chancelaria de Amorim, o Brasil avançou muito em seu relacionamento com o Mundo Árabe. Oito anos após o início do governo, a inserção do Brasil na região encontrava-se em um nível bem mais intenso, tanto em relação a questões econômicas – comércio, investimentos, internacionalização de empresas -, quanto em questões políticas – mesmo com o malogro da intenção de participar como mediador/interlocutor no processo de paz entre israelenses e palestinos, a participação do Brasil em temas políticos do Mundo Árabe evoluiu significativamente. Veremos agora, como a presidente Dilma Rousseff agiu em relação à política externa brasileira e ao Mundo Árabe.

## **4 GOVERNO DILMA (2011-2014): POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES COM O MUNDO ÁRABE**

O presente capítulo possui o mesmo número de seções que o anterior, assim como uma divisão similar. Dessa feita, primeiramente são apresentadas as orientações gerais da política externa do governo de Dilma Rousseff, seguida de duas seções sobre a política externa brasileira para o Mundo Árabe.

### **4.1 Linhas gerais da política externa de Dilma**

Em outubro de 2010, Dilma Rousseff foi eleita para a presidência da República do Brasil. Diferentemente de seu antecessor e mentor, o ex-presidente Lula da Silva, Rousseff nunca havia concorrido a nenhum cargo político anteriormente. No entanto, sua atuação na vida política vinha de longa data. Militante durante o regime militar, foi presa e torturada, e quando o bipartidarismo chegou ao fim, participou da tentativa de Brizola de refundar o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) no Rio Grande do Sul. Como a sigla foi perdida para Ivete Vargas, participou da fundação do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Em 1986, Dilma foi nomeada para seu primeiro cargo executivo: Secretária da Fazenda de Porto Alegre, pelo então prefeito da cidade, Alceu Collares (BRASIL. Presidência da República, 2011).

Em 1993, quando Collares ocupava o governo do Rio Grande do Sul, Dilma tornou-se Secretária de Energia, Minas e Comunicação do estado, cargo que ocupou até o fim de 1994 e que voltou a ocupar em 1998, quando Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores<sup>30</sup>, foi eleito governador. Em 2003, com Lula presidente e já filiada ao PT, Dilma tornou-se Ministra de Minas e Energia, onde foi responsável por programas importantes como o “Luz para Todos”. Ficou na pasta até 2005, quando foi transferida para a chefia da Casa Civil, um dos ministérios mais importantes do país. Ali ficou à frente de programas nacionais estratégicos como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o programa de habitação popular Minha Casa, Minha Vida (BRASIL. Presidência da República, 2011).

Foi como Ministra-Chefe da Casa Civil que o caminho de Dilma para a presidência da República começou a ser construído. Sua presença em eventos públicos de relevância, como de inauguração de obras do PAC, por exemplo, foi tornando-se cada vez mais intensa, sempre

---

<sup>30</sup> Olívio recebeu o apoio do PDT no segundo turno das eleições.

ao lado do presidente. Em 2007, ela já era apontada como possível sucessora de Lula. Finalmente, em junho de 2010, sua candidatura à presidência da República foi oficializada em convenção nacional do PT.

Assim, Dilma Rousseff foi eleita a primeira mulher presidente da República do Brasil e assumiu o cargo em janeiro de 2011 sob o signo da continuidade. Nesse sentido, afirmou em seu discurso de posse:

Venho, antes de tudo, para dar continuidade ao maior processo de afirmação que este país já viveu. Venho para consolidar a obra transformadora do presidente Luis Inácio Lula da Silva. [...] A maior homenagem que posso prestar a ele é ampliar e avançar as conquistas do seu governo. [...]. Minha missão agora é de consolidar esta passagem e avançar no caminho de uma nação geradora das mais amplas oportunidades. [...] em um país com a complexidade do nosso, é preciso sempre querer mais, descobrir mais, inovar nos caminhos e buscar novas soluções. (ROUSSEFF, 2011).

Quanto à política externa, apesar de terem sido levantadas algumas hipóteses iniciais sobre uma possível reorientação, principalmente no que dizia respeito à política de direitos humanos, determinada continuidade também era esperada. A presidente nomeou Antonio Patriota como Ministro das Relações Exteriores, embaixador que havia ocupado importantes cargos do Itamaraty durante o governo Lula. Foi chefe de gabinete de Amorim, embaixador em Washington e, em 2009, chegou à Secretaria Geral do Itamaraty, o segundo posto da hierarquia diplomática brasileira (PATRIOTA, 2011).

Em seu discurso de posse, a presidente Dilma também ressaltou as características que guiarão sua atuação internacional. Assim, destacou os valores clássicos da tradição diplomática brasileira – a promoção da paz, o respeito ao princípio de não intervenção, a defesa dos Direitos Humanos e o fortalecimento do multilateralismo. Em relação aos parceiros, destacou:

Seguiremos aprofundando o relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos; com nossos irmãos da América Latina e do 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).

Os traços de continuidade são perceptíveis no discurso, destacando-se entre eles a importância dada ao relacionamento com países em desenvolvimento e emergentes e à reforma dos organismos de governança mundial. A América do Sul, assim como durante o governo Lula, recebeu prioridade; e Dilma reiterou a decisão brasileira de “associar seu desenvolvimento econômico, social e político ao de nosso continente” (ROUSSEFF, 2011). Mais do que isso, a presidente destacou o desejo de colocar a região em posição de destaque

em um novo mundo multipolar, característica essa bastante ressaltada durante a presidência de Lula da Silva:

Podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao Mercosul e à Unasul. Vamos contribuir para a estabilidade financeira internacional, com uma intervenção qualificada nos fóruns multilaterais. (ROUSSEFF, 2011).

O discurso de posse de Antonio Patriota também foi repleto de indícios de que a diplomacia brasileira prezaria pela continuidade. O chanceler destacou os avanços do país nos anos anteriores, afirmando que o Brasil seria um dos polos da nova geopolítica do início do século com “características privilegiadas para promoção de modelos mais inclusivos de desenvolvimento e para o fortalecimento da cooperação entre as nações por intermédio de mecanismos de governança mais representativos e legítimos.” (PATRIOTA, 2011a).

Patriota também ressaltou a necessidade de preparar o país para atuar em “todos os temas da frente externa”, posição compatível com “nosso perfil de ator global”. Além disso, essa última característica e o avanço do país em termos econômicos e sociais criariam, de acordo com o ministro, expectativas em torno da atuação brasileira em questões de cooperação internacional, notadamente nos países menos desenvolvidos na América Latina e no Caribe, na África, no Oriente Médio e na Ásia (PATRIOTA, 2011a).

O privilégio dado ao diálogo e a diplomacia como método para resolução de conflitos foi enfatizado mais uma vez, assim como o respeito ao direito internacional, à não intervenção e ao multilateralismo. O chanceler ainda afirmou que o acerto da política externa dos últimos anos não impediria a reconsideração de algumas ênfases, “em função de desdobramentos nos planos interno e externo” (PATRIOTA, 2011a).

No que diz respeito às relações com os demais países, Patriota ressaltou a prioridade concedida à vizinhança, que não seria dada em detrimento dos outros países do sul ou do mundo desenvolvido. A existência de uma gama de parceiros diferenciados continua, assim, como orientadora da ação externa brasileira.

Interessa-nos intensificar relações com uma pluralidade de parceiros nas esferas do comércio, dos investimentos, do diálogo político, entre muitas outras. [...]. Nossos próprios imperativos de desenvolvimento econômico, social e tecnológico orientarão a busca de parcerias em uma variedade de temas, que incluirão a educação, a inovação, a energia, a agricultura, a produtividade industrial, a defesa; sem descuidarmos do meio ambiente, da promoção dos direitos humanos, da cultura, das questões migratórias. (PATRIOTA, 2011a).

A busca de parceiros para o desenvolvimento, a tecnologia e a educação brasileiros é de fato uma das características marcantes da política externa dos anos Dilma. O

desenvolvimentismo, dessa forma, assim como com Lula é um dos grandes orientadores da atuação externa brasileira, mas com matizes acrescidos por Dilma. Enquanto o presidente Lula ocupou o cargo em um período predominantemente favorável em termos econômicos, a presidente Dilma assumiu em um momento de grave crise econômica internacional, o que acabou, por sua vez, influenciando sua política externa. Mais do que isso, a própria formação da presidente, graduada em economia, acaba influenciando nesse aspecto.

Assim, o discurso constante da necessidade de uma ordem internacional mais justa e equitativa do governo anterior continua presente, sendo que Dilma imprimiu grande foco na necessidade de reforma das instituições financeiras internacionais e na busca de oportunidades para o Brasil e adicionou uma nova ênfase na ação externa do país: “a prioridade atribuída a ciência, tecnologia e inovação, com vistas a contribuir para a ascensão do Brasil a um novo estágio de desenvolvimento, fundado em uma economia mais flexível e competitiva” (PATRIOTA, 2012). Em discurso na formatura de novos diplomatas, a presidente ressaltou:

A política externa de um país é mais do que sua projeção na cena internacional. Ela é também um componente essencial de um projeto nacional de desenvolvimento, sobretudo em um mundo cada vez mais interdependente. As dimensões interna e externa da política de um país são, pois, inseparáveis. (ROUSSEFF, 2011a).

Nesse sentido, ainda em seu primeiro ano de governo foi instituído o programa *Ciências sem Fronteiras*, o qual prevê a concessão de até 101 mil bolsas de intercâmbio em quatro anos para que estudantes brasileiros de graduação e pós-graduação possam ter contato com sistemas educacionais competitivos em relação à tecnologia e inovação. É assim um programa que “busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional.” (BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; BRASIL. Ministério da Educação, [2011?]).

Dessa feita, logo no início de seu mandato, Dilma ficou conhecida por prezar por uma “diplomacia de resultados”, ou seja, para além de simbolismos e retórica, a presidente quer ver ganhos concretos (NERY, 2011). Para isso, Rousseff mantém um contato constante com o setor privado e o conjunto da sociedade civil, e uma agenda internacional caracterizada por “uma interlocução estreita e sistemática com representantes de empresas brasileiras que, em número crescente, dirigem seu olhar e seus investimentos para outros países.” (PATRIOTA, 2012).

Um exemplo da “diplomacia de resultados” encontra-se em uma das primeiras viagens internacionais realizada pela presidente Rousseff – a viagem feita à China em abril de 2011, a

primeira para fora do continente americano. A China se tornou, em 2009, o principal parceiro comercial do Brasil e ocupa, a cada dia mais, posição de destaque internacional devido ao seu robusto crescimento econômico. Assim, a presidente foi em busca de novos acordos, investimentos e de diversificação da pauta exportadora brasileira para o país, que se concentra, predominantemente, em commodities.

Em termos de viagens internacionais, no entanto, a presidente Dilma Rousseff diminuiu o ritmo em relação ao seu antecessor. Pode-se até mesmo afirmar que, tendo essa diminuição como uma de suas causas, o peso da diplomacia presidencial de Dilma é bem menor que o de Lula. Nos seus dois primeiros anos de mandato, por exemplo, Dilma viajou menos que Lula em seu primeiro ano de governo, em 2003. De acordo com levantamento da BBC, nesse ano, Lula passou 74 dias viajando e visitou 27 países. Em 2003 e 2004, o ex-presidente visitou um total de 35 países e passou 123 dias fora do Brasil. Rousseff, por sua vez, passou 82 dias no exterior e visitou 25 países, alguns mais de uma vez, em 2011 e 2012. Dilma também passou menos tempo fora do país em seus dois primeiros anos de mandato em relação a Fernando Henrique Cardoso. Enquanto este passou 100 dias fora do país entre 1995 e 1996 e 87 dias, em seu segundo mandato, Dilma passou 82 (WASSERMANN, 2013).

Além do número de viagens, a presidente também possui um número de discursos internacionais bem menor que a de seu antecessor. Essas características levaram Pecequilo a afirmar que em termos de princípios e valores de política externa existe continuidade, ao mesmo tempo em que há mudança “no sentido tático-estratégico de realização dessa agenda, que vem sendo perseguida com menor intensidade e com baixo perfil”. (PECEQUILO<sup>31</sup>, 2013 *apud* OJEDA, 2013)

Renato Baumann, economista do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), por sua vez, acredita que pelo fato de não possuir a mesma força política individual do ex-presidente Lula, Dilma estaria dando mais racionalidade à agenda diplomática, baseando suas ações em análises e planejamento (PASSOS, 2012). Nesse sentido, Patriota ressaltou em entrevista, no final de 2011, o “interesse enciclopédico” da presidente pela realidade internacional, sua busca por informações “da economia, da realidade política, do desenvolvimento científico tecnológico, da cultura, das características do povo.” (PATRIOTA, 2011b).

---

<sup>31</sup> Sem referência no original.



Já o professor Igor Fuser vê nas origens desse perfil mais baixo as condições do sistema internacional. Para ele, Dilma e Patriota estariam focados na busca pela diminuição dos danos que a crise global poderia trazer à economia brasileira. Para o porta-voz do Itamaraty, Tovar Nunes, a herança do governo anterior, de projeção da diplomacia brasileira no mundo, permitiu ao novo governo aprofundá-la (OJEDA, 2013). O próprio ministro Patriota, nesse sentido, ressaltou o estilo da presidente Dilma, diferente de seu antecessor, aliado às próprias condições do Brasil tanto no cenário internacional quanto internamente – oito anos depois da posse de Lula, a presença brasileira nos variados fóruns internacionais era mais ativa e demandante. Assim, a presidente Dilma teria outras oportunidades de interlocução e uma demanda maior pelo Brasil advinda dos outros países, principalmente daqueles em desenvolvimento (PATRIOTA, 2011c).

Assim, Dilma Rousseff imprimiu sua marca pessoal na diplomacia brasileira e, apesar de não viajar tanto quanto o seu antecessor, nem de professar muitos discursos – o que deu margem para muitos proclamarem seu “desinteresse” por política externa –, nas situações em que o faz, é bastante crítica em relação a atitudes de determinados países, notadamente, os países centrais. Foi assim em seu primeiro discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, por exemplo, ocasião em que, pela primeira vez, essa assembleia foi iniciada por uma mulher; e foi assim na grande parte de seus discursos – seja em visitas bilaterais ou em encontros multilaterais – ao criticar as medidas de austeridade preconizadas por países europeus para combater a crise econômica em seus países.

Um fato importante do período foi a visita realizada pelo presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, ao Brasil, ainda nos primeiros meses do governo de Dilma, em março de 2011. Essa foi a primeira vez na história que um presidente dos EUA visitou um presidente brasileiro antes de esse o fazer. Assim, pode-se considerar a visita como um marco do reconhecimento estadunidense da ascensão brasileira no cenário internacional, assim como uma tentativa de melhorar a relação entre os dois países<sup>32</sup>. A visita também foi acompanhada de grande expectativa brasileira para um apoio mais explícito dos EUA ao pleito brasileiro a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, que, no entanto, não foi atendida – o presidente Obama apenas expressou “apressado” à demanda do vizinho latino, enquanto que em visita à Índia, posicionou-se claramente favorável à demanda desse país.

---

<sup>32</sup> Para muitos críticos da política externa do governo de Lula, as relações do país com os EUA teriam sido prejudicadas por algumas ações brasileiras no cenário internacional, como, por exemplo, pela assinatura do Tratado de Teerã sobre o programa nuclear iraniano, juntamente com a Turquia e o Irã. A visita de Obama viria, então, para amenizar as “tensões” do governo anterior.

Em 2012, Dilma retribuiu a visita aos EUA, e concentrou metade de sua agenda em Boston, cidade sede da Universidade de Harvard e do Massachusetts Institute of Technology (MIT). A presidente deixou claro, dessa forma, a importância concedida ao seu programa de qualificação de mão-de-obra brasileira, ao buscar promover no país, o programa Ciências sem Fronteiras.

Para o ano de 2013 estava programada uma visita de Estado da presidente Dilma aos EUA – visita essa que conta com as mais altas honrarias e que tem como objetivo demonstrar a fortaleza das relações bilaterais. Essa, no entanto, não chegou a ocorrer, visto que, nesse ano, o relacionamento entre os dois países sofreu um novo baque. Informações secretas divulgadas por um ex-técnico da Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA, na sigla em inglês) demonstraram, que não só cidadãos brasileiros haviam sido espionados pela agência, mas também a própria presidente Dilma e uma importante empresa brasileira, a Petrobras (O GLOBO, 2013). Dilma Rousseff, em discurso na 68ª Assembleia Geral da ONU, condenou a ação e a classificou de uma afronta à soberania nacional.

A resposta brasileira retomou, de certa forma, a política externa mais ativa e incisiva em relação ao vizinho do norte dos anos de governo Lula. Desculpas foram exigidas; o novo chanceler brasileiro, Luiz Alberto Figueiredo, apresentou as “expectativas” brasileiras em relação ao assunto à Susan Rice, conselheira de Segurança Nacional da Casa Branca – que incluíam, além do pedido de desculpas, a exigência de uma declaração de que tais práticas não seriam mais toleradas e um processo de investigação para esclarecer o ocorrido (LASSANCE, 2013); e Dilma Rousseff foi bastante crítica em seu discurso na Assembleia Geral da ONU, caracterizando a ação de espionagem de inadmissível e acusando-a, sem citar nomes, de um “caso grave de violação dos direitos humanos e das liberdades civis (...) e de desrespeito à soberania nacional” (ROUSSEFF, 2013). Por fim, ao não ver suas expectativas atendidas, o Brasil optou por adiar a visita de Estado aos EUA marcada para outubro de 2013.

Outro fato importante concernente à política externa do período diz respeito à troca do próprio chanceler brasileiro, em agosto de 2013, após uma crise de hierarquia dentro do Itamaraty – advinda da retirada de um senador boliviano, asilado na embaixada brasileira em La Paz desde junho de 2012, pelo oficial de chancelaria do local sem autorização do Itamaraty e sem o salvo-conduto boliviano (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC), 2013). Com isso, Patriota acabou sendo deslocado para a representação brasileira nas Nações Unidas e o novo chanceler passou a ser o embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado.

Em seu discurso de posse, o Ministro Figueiredo destacou as conquistas da gestão de Patriota e imprimiu grande ênfase à pessoa da presidente Dilma, responsável pelas diretrizes a serem adotadas em política externa (FIGUEIREDO, 2013). Em uma das partes ressaltou:

A política externa determinada pela Senhora Presidenta da República nos últimos anos corresponde a um Brasil mais forte e mais presente no cenário internacional. Corresponde a um Brasil cuja voz se faz ouvir com respeito e credibilidade. Um Brasil que deu passos de gigante no encaminhamento de problemas internos, e que está firmemente orientado na direção de um processo de desenvolvimento no qual a justiça social, a redução das desigualdades e a erradicação da miséria não são acessórios opcionais, mas a própria razão de ser do crescimento econômico. (FIGUEIREDO, 2013).

De maneira geral, então, pode-se afirmar que Figueiredo não imprimiu mudanças significativas nas ações externas do país em 2013 e não o fará no ano que possui à frente da chancelaria. Além de Rousseff preconizar as mesmas diretrizes, Figueiredo foi contemporâneo de Patriota no Instituto Rio Branco, e foi convidado por Patriota a ocupar o cargo de Subsecretário do Itamaraty enquanto este era o Secretário Geral do Ministério no governo Lula, fato que demonstra convergência de ideias entre os dois embaixadores (FIGUEIREDO, 2013).

Durante a presidência de Dilma, a diplomacia brasileira também teve duas vitórias importantes. Em 2011, o brasileiro José Graziano foi eleito para ser o diretor-geral da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), sendo o primeiro latino-americano a ocupar o posto (ASSOCIATED PRESS, 2011). Em 2013, pela primeira vez, um latino-americano passou a comandar também a Organização Mundial do Comércio (OMC) – o brasileiro Roberto Azevedo foi eleito seu diretor-geral. Essas eleições são, de certa forma, resultado de um processo de construção de maior presença brasileira no cenário internacional, posição que vinha sendo construída desde o início do governo Lula. A presidente, nesse sentido, destacou que a eleição de Azevedo, por exemplo, mostra que os demais países têm “respeito pela política brasileira”. Segundo ela, esse respeito não foi conquistado casualmente, mas é fruto de um processo progressivo de “conquistas de espaços” (TRUDA, 2013).

Percebe-se, dessa forma, que, de maneira geral, a política externa do governo Dilma mantém traços de continuidade com o governo anterior, no entanto, com estilo próprio impresso pelo perfil da presidente e dos seus chanceleres. A demanda por reformas nas organizações internacionais, o relacionamento com os países do sul e a posição ativa frente aos países desenvolvidos, importantes características do governo anterior, continuam presentes. O estilo de Dilma, contudo, é mais discreto que o de Lula. Enquanto o presidente

Lula envolvia-se na maioria dos assuntos e viagens internacionais, por exemplo, a presidente Dilma acaba delegando grande parte dessas tarefas, tendo um histórico de viagens internacionais bem menor que a de seu antecessor. Além disso, podem ser destacadas como marca pessoal da política externa de Dilma a “diplomacia de resultados” e a busca pela qualificação da educação dos brasileiros.

#### **4.2 Relações Brasil-Mundo Árabe (2011-2014): primeiros momentos e posicionamento brasileiro frente à Primavera Árabe**

O relacionamento brasileiro com o Mundo Árabe ganhou novo foco durante a presidência de Lula, como demonstrado anteriormente. Essa relação, no entanto, seria afetada a partir de 2011 não só pela troca de presidentes (e chanceleres) no Brasil, como também pela onda de protestos que varreu diversos países da região a partir de janeiro de 2011.

Ainda em dezembro de 2010, iniciaram-se na Tunísia, protestos populares que posteriormente atingiriam outros países da região. A autoimolação de um vendedor ambulante no interior do país foi a faísca necessária depois de anos de repressão política aliada, de acordo com Anderson (2011), a imensas pressões sociais, como desigualdade social, aumento do custo dos alimentos, falta de moradia e ausência de emprego para a juventude instruída. Nesse sentido, o decano do Conselho dos Embaixadores Árabes no Brasil, Ramez Goussous, embaixador da Jordânia em Brasília, afirmou que a crise da economia mundial precipitou a série de levantes populares no Mundo Árabe. Para ele, as frustrações das populações destes países na seara econômica levaram a um “despertar político”, e destacou: “A pobreza é a maior causa dos conflitos.” (ROCHA, 2011).

Em 14 de janeiro de 2011, Zine el-Abidine Ben Ali, presidente da Tunísia, no poder há 23 anos, fugiu do país. Em pouco tempo, seguindo o exemplo tunisiano, os protestos espalharam-se por demais países da região, e atingiram Egito, Iêmen, Bahrein, Jordânia, Síria e Líbia – e ficaram conhecidos como “Primavera Árabe”. Muitos deles, no entanto, chamaram a atenção mundial devido à repressão com que foram respondidos. O governo brasileiro expressou-se por nota à imprensa em 28 de janeiro de 2011, na qual destacava suas expectativas quanto ao andamento da questão, defendendo princípios tradicionais da diplomacia brasileira, como a não intervenção e a solução pacífica:

O Governo brasileiro acompanha com atenção o desenrolar dos acontecimentos no Egito, na Tunísia e no Iêmen. O Governo brasileiro expressa sua expectativa de que as nações amigas encontrarão o caminho de uma evolução política capaz de atender às aspirações da população em ambiente pacífico e sem interferências externas, de modo a dar suporte ao desenvolvimento econômico e social em curso. (BRASIL.MRE, 2011a).

Com a continuidade dos protestos, em 11 de fevereiro, Hosni Mubarak, presidente do Egito há 30 anos, renunciou. Sua saída do poder, no entanto, não traria estabilidade para o país do norte da África que se encontrava há décadas sob o jugo de governantes autocráticos. O primeiro presidente eleito após a queda de Mubarak, o islamita Mohamed Morsi, da Irmandade Muçulmana, foi deposto por militares em julho de 2013, pouco mais de um ano depois de ter assumido o poder. Além da queda de Mubarak e Ben Ali nos primeiros meses de 2011, os protestos ainda levaram o governante do Iêmen, Ali Abdullah Saleh, a se retirar do poder em julho de 2011, assim como levou a uma intervenção militar na Líbia e à queda e morte de Muammar al-Kadafi, que se encontrava no poder nesse país desde 1969.

O governo brasileiro manifestou-se desde o início dos protestos através de notas à imprensa do Itamaraty, manifestando preocupação com a violência apresentada, assim como expectativa de uma saída negociada (BRASIL.MRE, 2011b). Em março de 2011, quando Mubarak e Ben Ali já haviam saído do poder, e as manifestações continuavam em outros países, como Bahrein, Líbia, Iêmen e Síria, o Itamaraty lançou a seguinte nota:

O Governo e o povo brasileiros se solidarizam com as eloquentes manifestações das sociedades no mundo árabe em favor da realização de suas justas aspirações e anseios por maior participação nas decisões políticas, em ambiente democrático, com perspectivas de crescimento econômico e inclusão social, capaz de gerar oportunidades de emprego, liberdade de expressão e dignidade humana. (BRASIL.MRE, 2011c)

O Brasil também lançou comunicados conjuntos sobre a questão, com seus parceiros do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Assim, em 08 de março de 2011, o IBAS, em sua sétima reunião da Comissão Mista Trilateral, lançou declaração sobre a situação no Oriente Médio e no norte da África, na qual destacava a expectativa de que as mudanças em curso seguissem de forma pacífica, assim como ressaltava sua convicção de que os novos acontecimentos poderiam oferecer uma chance para uma paz abrangente na região, processo que incluiria uma solução para o conflito palestino-israelense. (BRASIL.MRE, 2011d)

Da mesma forma, quando os vice-ministros de Relações Exteriores do BRICS se reuniram em novembro de 2011, também emitiram um comunicado conjunto sobre a situação no Oriente Médio e no norte da África:

Os Participantes da reunião ressaltaram a legitimidade das aspirações dos povos da região por maiores direitos políticos e sociais. Concordaram que o processo de transformação da região criou a necessidade de buscar formas de responder a crises no OMNA, no marco do direito internacional e somente por meios pacíficos, sem o recurso à força, por meio do estabelecimento de um amplo diálogo nacional com o devido respeito à independência, à integridade territorial e à soberania dos países da região. Rejeitaram a violência como meio de consecução de objetivos políticos. Enfatizaram a necessidade de respeito integral aos direitos humanos por todas as partes, especialmente pelas autoridades, na proteção de civis desarmados. (BRASIL.MRE, 2011e)

Percebe-se, assim, determinado apoio brasileiro às manifestações que se desenrolavam no Mundo Árabe, desde que com saída negociada, sem violência e sem intervenção estrangeira. Para melhor compreender a posição brasileira quanto aos protestos, optou-se por uma análise de dois casos eloquentes: o líbio e o sírio. As manifestações e a repressão do governo nesses dois países atingiram níveis críticos e chegaram ao Conselho de Segurança da ONU. Dessa feita, a comunidade internacional, e entre ela, o Brasil, mobilizou-se para encontrar uma solução para as crises. Passemos, então, para a análise de cada um dos casos. O caso líbio ficará restrito ao ano de 2011, período em que a questão esteve presente no Conselho de Segurança da ONU e em que o chefe do país, Kadafi, saiu do poder e foi morto. O caso da análise da Síria, por sua vez, prolongar-se-á até 2013, visto à continuidade dos conflitos no país e à dificuldade em encontrar-se uma solução para o mesmo.

#### *4.2.1 O caso da Líbia*

Após a queda de Ben Ali, na Tunísia, e a renúncia de Mubarak, no Egito, foi a vez da população da Líbia sair às ruas em protesto contra o governo – seu líder, Muammar Kadafi, encontrava-se no poder há 42 anos. Assim, em 15 de fevereiro de 2011, a prisão de ativistas de direitos humanos dá início à onda de protestos populares, que em pouco tempo se transformaria em uma guerra civil (REUTEURS, 2011).

Dezessete de fevereiro foi, oficialmente, “o dia da revolta” (ou o dia de fúria, como chamado em outros países da região), e tinha como objetivo levar milhares às ruas para protestar. De fato, grandes manifestações ocorreram em cidades como Bengazi, Ajdabiya, Darnah e Zintan, e as forças de Kadafi responderam atirando na população e causando a morte de mais de doze manifestantes (AL JAZEERA, 2011). Com isso, em 18 de fevereiro, o governo brasileiro lançou sua primeira nota sobre a situação na Líbia:

O Governo brasileiro acompanha com apreensão a situação na Líbia e repudia os atos de violência ocorridos durante as recentes manifestações populares, que

resultaram em mortes de civis. Ao expressar sua expectativa de que as aspirações do povo líbio sejam atendidas por meio do diálogo político, o Governo brasileiro exorta as autoridades daquele país a respeitar e garantir os direitos de livre expressão dos manifestantes. (BRASIL.MRE, 2011f).

No entanto, a situação no país só fez deteriorar-se e, em 20 de fevereiro, os rebeldes tomaram a cidade de Bengazi, segunda em importância no país (AL JAZEERA, 2011). Preocupado com os cidadãos brasileiros na zona de conflito, o Itamaraty lança nota em 21 de fevereiro conclamando as partes a buscarem uma solução negociada para a crise e expressando “expectativa de que as autoridades líbias deem atenção urgente à necessidade de garantir a segurança na retirada dos cidadãos brasileiros” que se encontravam nas cidades de Trípoli e Bengazi (BRASIL.MRE, 2011g).

A operação de evacuação dos brasileiros do país teve início já em 24 de fevereiro, o que demonstra como a situação atingiu um nível crítico em pouco tempo. A operação exigiu grandes esforços das embaixadas brasileiras em Trípoli, Atenas e Roma – além da permissão de sobrevoo e pouso de aviões fretados na Líbia, navios zarparam da Grécia e da ilha de Malta para resgatar os mais de mil brasileiros que se encontravam no país em conflito (BRASIL.MRE, 2011h)

Nessa operação, cerca de 900 funcionários da Odebrecht partiram do aeroporto de Trípoli em dois aviões jumbo, de onde também saíram, em diferentes voos, todos os funcionários da Petrobras e da Andrade Gutierrez. Além disso, 148 brasileiros, funcionários da empresa Queiroz Galvão, que se encontravam em Bengazi, também foram embarcados, juntamente com funcionários da empresa de outras nacionalidades (BRASIL.MRE, 2011h). Esses dados demonstram como esse país do norte da África era importante em termos de contrato para empresas brasileiras.

Em 26 de fevereiro, a questão líbia se encontrava em debate no Conselho de Segurança da ONU, o qual aprovou, por unanimidade (e sob a presidência rotativa do Brasil), a resolução 1970 sobre a questão. Essa resolução lançava um pedido ao Tribunal Penal Internacional (TPI) de averiguação do possível cometimento de crimes de guerra e contra a humanidade durante a brutal repressão dos protestos, impunha um embargo total de armas na Líbia e congelava os ativos financeiros da família Kadafi, assim como de ocupantes de altos cargos de seu governo, e os proibia de viajar para o exterior (AGÊNCIA EFE (EFE), 2011).

Em explicação do voto brasileiro, a embaixadora Maria Luiza Viotti destacou que o Brasil levou em grande consideração as posições expressas pela Liga Árabe e pela União

Africana, assim como os pedidos feitos pela Missão Permanente da Líbia nas Nações Unidas. No entanto, ressaltou as restrições brasileiras quanto à resolução:

Diante da gravidade da situação na Líbia, e da premente necessidade de o Conselho enviar uma mensagem com força e unidade, a minha delegação apoiou a resolução. Nós expressamos, contudo, nossa forte reserva ao Parágrafo Operativo 6. Nós reiteramos nossa convicção de que iniciativas que busquem estabelecer isenções da jurisdição do TPI sobre certas categorias de indivíduos não contribuem para fazer avançar a causa da justiça e da responsabilização e não contribuirão para o fortalecimento do Tribunal. O Brasil espera que esta resolução possa contribuir para o fim da violência na Líbia, para que o país possa rapidamente encontrar uma solução para a crise por meio do diálogo e da reconciliação. (VIOTTI, 2011).

Esse excerto permite elucidar a posição que foi cara à diplomacia brasileira do período no que diz respeito não só ao conflito na Líbia, mas à Primavera Árabe no geral: a busca de uma solução negociada e por meio do diálogo, assim como a necessidade de um engajamento da comunidade internacional para que essa seja possível. Pode-se destacar também, nesse ínterim, outra tradicional diretriz da diplomacia brasileira, que foi ressaltada inclusive em debate proposto pelo Brasil ao CSNU em fevereiro de 2011: a interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento. Nesse sentido, Patriota destacou: “estamos convictos de que estratégias puramente militares ou de segurança por si só não serão capazes de lidar de forma adequada com a vasta maioria das situações de conflito no mundo de hoje” (PATRIOTA, 2011d).

Além disso, a Líbia também foi suspensa do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDHNU), a partir de pedido desse órgão feito à Assembleia Geral em 25 de fevereiro de 2011 e, posteriormente, de recomendação do CS. Em resolução co-patrocinada pelo Brasil, a AGNU adotou por consenso de seus 192 países membros a resolução que suspendeu a Líbia do CDHNU em primeiro de março (BRASIL.MRE, 2011i). Essa foi uma ação sem precedentes e, de acordo com Ban Ki-Moon, enviou uma mensagem forte e importante à Líbia, de que não há impunidade e de que aqueles que cometem atos contra a humanidade serão punidos (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS, 2011).

No entanto, a violência continuou dos dois lados do conflito e, em 05 de março, o Conselho Nacional de Transição (CNT), grupo formado pelos opositores ao regime, em Bengazi, se declarou o único representante da Líbia. Finalmente, em 17 de março de 2011, o CSNU aprovou a resolução 1973, que autorizou uma zona de exclusão aérea na Líbia para proteger os civis do exército de Kadafi e que, na prática, deu espaço à intervenção militar da OTAN no país. Em 19 de março, teve início o primeiro ataque aéreo às forças de Kadafi em



Bengazi e às defesas aéreas líbias (AL JAZEERA, 2011). Essa foi a primeira resolução da ONU adotada com base no princípio da responsabilidade de proteger<sup>33</sup>.

O Brasil, assim como Índia, China, Rússia e Alemanha, absteve-se na votação da resolução 1973. Ao justificar o voto, a embaixadora brasileira teve o cuidado de ressaltar que a abstenção não deveria ser considerada como um “endosso do comportamento das autoridades líbias ou como negligência para com a necessidade de proteger a população civil e respeitarem-se os seus direitos”. Além disso, ressaltou a solidariedade brasileira para com os movimentos da região em busca de “melhor governança, maior participação política, oportunidades econômicas e justiça social”, assim como a consideração ao chamado da Liga Árabe por medidas enérgicas para pôr fim à violência (VIOTTI, 2011 *apud* BRASIL.MRE, 2011j). Contudo,

Do nosso ponto de vista, o texto da resolução em apreço contempla medidas que vão muito além desse chamado. Não estamos convencidos de que o uso da força como dispõe o parágrafo operativo 4 (OP4) da presente resolução levará à realização do nosso objetivo comum – o fim imediato da violência e a proteção de civis. Estamos também preocupados com a possibilidade de que tais medidas tenham os efeitos involuntários de exacerbar tensões no terreno e de fazer mais mal do que bem aos próprios civis com cuja proteção estamos comprometidos. (VIOTTI, 2011 *apud* BRASIL.MRE, 2011j)

Para o governo brasileiro, a resolução 1973 poderia levar a uma militarização do conflito que não necessariamente focaria somente na proteção de civis. Mais uma vez, a embaixadora brasileira destacou que “a proteção de civis, a garantia de uma solução duradoura e o atendimento das legítimas demandas do povo líbio *exigem diplomacia e diálogo*” e, nesse sentido, o Brasil apoiava os esforços do Enviado Especial do Secretário-Geral e da União Africana (VIOTTI, 2011 *apud* BRASIL.MRE, 2011j, grifos nossos).

A União Africana (UA) buscou, de fato, uma saída política e negociada para o conflito que se desenrolava na Líbia. Em março de 2011, logo após o início dos bombardeios da coalizção internacional sobre o país do norte da África, a UA elaborou um “mapa do caminho”, no qual buscava uma solução pacífica para a crise. O plano previa um cessar-fogo, com a interrupção imediata das hostilidades e o estabelecimento de diálogo entre as partes para que um período de transição que possibilitasse a adoção de reformas políticas necessárias para acabar com a crise fosse possível. Além disso, as autoridades líbias eram instadas a facilitar a assistência humanitária e a proteção de migrantes. (BBC BRASIL, 2011)

---

<sup>33</sup> Conceito adotado no 60º aniversário da ONU e reconhecido pelo Documento Final da Cúpula Mundial de 2005. Estabelece a responsabilidade dos Estados de protegerem suas populações em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, colocando sob responsabilidade internacional a ação coletiva, por intermédio da ONU, caso as autoridades nacionais deixem de proteger suas populações.

Em abril de 2011, os representantes africanos encontraram-se tanto com Kadafi, em Trípoli, quanto com a oposição, em Bengazi. Enquanto foi divulgado que o primeiro aceitou o Mapa do Caminho e propôs-se a segui-lo, os rebeldes líbios rejeitaram o plano, pois esse não previa a saída imediata de Kadafi e de seus filhos do poder. De acordo com um dos representantes do CNT, reformas a partir de dentro do sistema estavam descartadas. (BBC BRASIL, 2011)

O conflito no país teve, então, continuidade, e os rebeldes, auxiliados pela coalização ocidental, adquiriram cada vez mais território. Em 21 de agosto, suas forças conquistaram Trípoli, a capital do país, ocasionando, assim, a queda do regime. Kadafi, no entanto, não se encontrava na cidade e não foi capturado. Para o CNT, a real vitória só se daria com a captura do coronel. A coalizão internacional continuou agindo no país. (AL JAZEERA, 2011; CNN WIRE STAFF, 2011)

Em 22 de agosto de 2011, a Liga Árabe reconheceu o novo regime líbio, liderado pelo CNT. Naquele momento, mais de 30 países – entre eles Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Turquia e Itália – já reconheciam os rebeldes como representantes do país – fato relevante não só em termos de legitimidade, mas principalmente em termos econômicos, visto que, com o reconhecimento, aportes financeiros ao grupo eram possíveis. O Brasil, por sua vez, apesar de manter contatos com o grupo, só o reconheceu como representante líbio após a aprovação da Assembleia Geral da ONU em setembro, tradicional atitude da diplomacia brasileira (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS BRASIL-ÁRABE (ANBA), 2011a; ANBA, 2011b).

O Brasil também foi convidado a participar da Conferência realizada em Paris em primeiro de setembro de 2011, para discutir o futuro da Líbia, onde mais de 60 países estavam representados. A conferência fora organizada pelo então presidente francês, Nicolas Sarkozy, que havia sido um dos grandes entusiastas a favor da intervenção internacional na Líbia, e pelo primeiro ministro britânico, David Cameron. Na conferência, na qual o CNT estava representado e o regime de Kadafi, não, os países europeus prometeram retornar ao país bilhões de dólares congelados para ajudar na reconstrução, em troca da promessa de democracia, estabilidade e reconciliação na Líbia.

Em nota, o Brasil divulgou a posição adotada na conferência. Além de destacar o apoio às aspirações de liberdade e democracia do povo líbio, à definição de seu futuro por eles mesmos, explicou a abstenção na votação da Resolução 1973 – “por entender que seu mandato poderia dar margem a uma militarização do conflito para além da proteção de civis”

(BRASIL.MRE, 2011k). Mais do que isso, o país aproveitou para dar destaque a uma posição cara à diplomacia brasileira, que nem sempre foi respeitada durante os meses de conflito:

O Conselho de Segurança é a instância primordial para o tratamento de questões de paz e segurança, conforme estabelece a Carta da ONU. O Brasil entende que mesmo a forma de implementação de resoluções do Conselho de Segurança deverá sempre ser objeto de deliberação por parte do próprio Conselho. (BRASIL.MRE, 2011k)

Assim, a prioridade dada ao Conselho de Segurança foi um ponto importante dos discursos brasileiros concernentes à Primavera Árabe – notadamente em relação à questão da Síria, visto que o CS ficou paralisado, como será visto posteriormente. O tratamento multilateral das questões de segurança e da paz é visto como essencial pelo Brasil. O ministro Patriota, inclusive, em entrevista de outubro de 2011, ou seja, após os acontecimentos na Líbia, foi crítico em relação à atitude tomada pelas potências ao agirem fora do âmbito do Conselho:

No caso da Líbia, passaram a se reunir em capitais pelo mundo afora, na Europa ou no golfo Pérsico, deliberando sobre assuntos que são da competência estrita do Conselho de Segurança. Por exemplo, levantar ou não o embargo, armar ou não os rebeldes. Isso só é possível mediante resoluções que modificam outras resoluções do Conselho de Segurança. São problemas sistêmicos, e apontá-los não deve ser interpretado como simpatia pelos métodos de Muammar Gaddafi [...]. (PATRIOTA, 2011e)

Patriota foi além e afirmou: “Quando você intervém, tem de ter segurança de que está promovendo maior estabilidade, não piorando a situação”. Além disso, o ministro também destacou que a coerção e o uso da força devem ser usados somente como último recurso, “sobretudo para não piorar uma situação que já é potencialmente muito desestabilizadora” (PATRIOTA, 2011e).

O país também foi bastante crítico em relação aos rumos que tomou a intervenção da OTAN na Líbia. Aprovada inicialmente como necessária para a proteção de civis no país, foi vista como ultrapassando seus objetivos iniciais e focando-se em uma ação que visava à “troca de regime”. Tanto foi o fato que a OTAN retirou-se do país somente após a captura e morte de Kadafi pelos rebeldes em outubro de 2011, depois de sete meses de ação militar no país.

A maior crítica brasileira à intervenção, no entanto, e aos rumos que tomavam as ações das potências em relação aos acontecimentos no Mundo Árabe, principalmente na Líbia e na Síria, foi feita pela presidente Dilma Rousseff em seu primeiro discurso na Assembleia Geral da ONU, em 21 de setembro de 2011.

Dilma foi bastante crítica em relação a ações unilaterais, sem o aval da ONU; mas mais do que isso, sob as discussões da situação na Síria e a égide dos acontecimentos na

Líbia, cuja resolução do CS havia sido aprovada com base no conceito de “responsabilidade de proteger”, propôs um novo conceito que deveria nortear as ações externas:

O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis. Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, *pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger*. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões, *e a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma*. (ROUSSEFF, 2011b, grifos nossos).

A responsabilidade ao proteger, conceito sugerido pela presidente, engloba antes de tudo a ideia de “não causar danos”, devendo os resultados da intervenção gerar o mínimo de violência possível. Nas palavras do chanceler Patriota: “seria lamentável, em última análise inaceitável, se uma missão estabelecida sob mandato das Nações Unidas com o objetivo de proteger civis causasse maiores danos do que aqueles que justificaram sua própria criação.” (PATRIOTA, 2012a).

Dessa feita, na visão dos formuladores brasileiros, os conceitos de “responsabilidade de proteger” e “responsabilidade ao proteger” deveriam evoluir em conjunto, com base em alguns parâmetros e princípios, como a primazia da prevenção; o rigor da comunidade internacional no uso prévio de todos os meios pacíficos disponíveis; e, quando o uso da força fosse permitido, a produção do mínimo possível de violência e instabilidade, além de uma ação criteriosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo Conselho (PATRIOTA, 2012a). O Brasil buscava, assim, ao propor esse novo conceito, diminuir os riscos causados à população civil de uma ação armada externa, reconhecendo, de maneira implícita, a necessidade dessa ação em alguns casos. Nas palavras de Patriota:

Reconhecemos que em alguns casos a comunidade internacional não poderá prevenir, por meios diplomáticos, conflitos armados com violações massivas de direitos humanos da população civil. Ainda assim, devem-se esgotar todos os meios pacíficos para minimizar o impacto sobre civis. (PATRIOTA, 2013).

Mesmo assim, percebe-se que o foco na prevenção e na solução pacífica não foi abandonado. No mesmo artigo em que reconhece que nem sempre os meios diplomáticos serão capazes de proporcionar uma solução para conflitos, o Ministro destaca que a melhor forma de garantir a proteção de civis é pela prevenção.

Com a morte de Kadafi, a saída da OTAN da Líbia e a escalada do conflito na Síria, a questão líbia acabou por perder proeminência nas discussões internacionais, com o foco passando para seu vizinho árabe. Percebe-se a partir daí, que a posição brasileira em relação ao conflito ficou restrita ao âmbito multilateral – nas discussões no CS, na Assembleia Geral e

em conferências internacionais. Nesse primeiro momento, o governo de Dilma não buscou inserir-se de uma maneira proativa nas negociações do país em conflito para colaborar na busca de uma solução negociada. Centrou-se na defesa, por meio do discurso, de tradicionais princípios da diplomacia brasileira como a defesa da busca de solução por meio do diálogo e entre as partes envolvidas, sem intervenção externa.

#### *4.2.2 O caso da Síria*

A onda de protestos que se desenvolveu no Mundo Árabe no início de 2011 também atingiu a Síria. O país era governado, no momento, por Bashar Al-Assad, no poder desde 2000, ano em que seu pai, Hafez Al-Assad, que ocupara essa posição desde 1970, morrera. No país, os protestos estouraram somente em março de 2011, e seu desenlace não foi similar ao egípcio, onde os protestos populares conseguiram derrubar Mubarak; nem ao líbio, onde uma intervenção militar estrangeira ajudou os rebeldes que depuseram e mataram Kadafi. Na Síria, os protestos evoluíram para uma guerra civil, levando à morte de milhares e deslocando milhões<sup>34</sup>. O presidente Bashar Al-Assad recusa-se a sair do poder e nunca negociou com os rebeldes; o Conselho de Segurança das Nações Unidas, por sua vez, não conseguiu aprovar uma intervenção militar, devido aos vetos russo e chinês.

O processo passou por uma escalada crescente de violência. Os protestos, inicialmente pacíficos, transformaram-se em combates e a oposição ao regime armou-se – no entanto, ao contrário da Líbia, ela encontra-se dividida em várias facções. Internacionalmente, os Estados Unidos impuseram diversas sanções, congelando ativos do governo sírio. A União Europeia, por sua vez, banuiu a importação do petróleo sírio, impôs sanções adicionais e embargou a venda de armas.

No mês de agosto de 2011, a Liga Árabe quebrou seu silêncio e por meio de seu secretário-geral, Nabil al-Arabi, pediu o fim imediato da violência na Síria. Em setembro, o premiê turco, Recep Tayyip Erdogan, anunciou o rompimento do diálogo com o país. Em novembro, a Síria foi suspensa da Liga Árabe, em um dos maiores movimentos de pressão da comunidade árabe internacional sobre Damasco. Ainda em novembro de 2011, a Turquia e a

---

<sup>34</sup> De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) são mais de 100 mil mortos desde março de 2011, com estimativas de 4,25 milhões de deslocados internos e 2 milhões de refugiados sírios nos países vizinhos e no norte da África. (ONU BRASIL, [2013?])

Liga Árabe emitiram um comunicado conjunto em que se colocaram contra qualquer intervenção militar na Síria. Em dezembro, após meses de negociação, chegou ao país o primeiro grupo de observadores árabes, com o objetivo de verificar a situação interna. Em março de 2012, Kofi Annan, enviado especial da ONU e da Liga Árabe chegou a Damasco para encontrar-se com Assad e discutir maneiras de por fim à violência (TERRA, 2013).

Atualmente, três anos depois do início do conflito, as estimativas são de mais de 100 mil mortos, e de acordo com a ONU, o número de refugiados sírios nos países vizinhos chega a 2,3 milhões. Nesse período de conflito, foram dois os enviados especiais da ONU e da Liga Árabe para o país - Kofi Annan, que teve seu cessar-fogo e plano de paz fracassados, e Lakhdar Brahimi, que assumiu o cargo quando Annan renunciou em agosto de 2012 (ONU BRASIL, [2013?]).

Com diversos picos de violência e informações de massacres de civis, pode-se afirmar que um dos momentos mais críticos do conflito ocorreu no final de agosto de 2013, quando foi denunciado um ataque químico nos arredores de Damasco, que deixou centenas de mortos. As informações em relação ao ataque são divergentes e incompletas, contudo, a possibilidade de uma intervenção estrangeira no país tornou-se muito mais provável, visto que o presidente Barack Obama havia traçado uma linha vermelha em relação ao uso de armas químicas no conflito.

O presidente Putin, no entanto, anunciou uma proposta para colocar as armas químicas sírias sob controle internacional, proposta que acabou sendo aceita tanto por Obama quanto por Assad. Assim, em 12 de setembro de 2013, a Síria se tornou um membro pleno do tratado global contra armas químicas, comprometendo-se com o plano russo inicial de entregar seu arsenal para destruição (REUTERS, 2013). O acordo impediu uma intervenção externa na Síria. No entanto, a destruição de suas armas químicas não pôs fim ao longo conflito interno.

A primeira nota à imprensa do governo brasileiro sobre a situação na Síria foi de 25 de abril de 2011, período em que as discussões sobre a situação na Líbia já haviam levado à aprovação de duas resoluções no Conselho de Segurança. Assim, em abril, quando os confrontos na Síria apresentaram uma escalada de violência, o governo brasileiro manifestou preocupação, reiterou seu repúdio ao uso da força contra manifestantes desarmados e expressou expectativa de que a crise pudesse ser equacionada pela via do diálogo (BRASIL.MRE, 2011). Mais do que isso, ressaltou:

O Governo brasileiro reafirma o entendimento de que a responsabilidade pelo tratamento dos impactos das crises no mundo árabe sobre a paz e segurança

internacionais recai sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas e ressalta a importância do papel dos organismos regionais - em particular a Liga dos Estados Árabes e a União Africana - nos esforços de mediação diplomática. (BRASIL.MRE, 2011).

Nesse ínterim, a questão da reforma do Conselho foi fortemente destacada nos discursos e entrevistas brasileiros, englobando a situação no Mundo Árabe, principalmente o conflito na Síria, visto que o órgão ficou paralisado e incapaz de aprovar qualquer resolução sobre a situação que se desenrola no país há três anos. Além disso, a posição brasileira de defesa de uma solução pacífica e por meio do diálogo, assim como a ênfase na responsabilidade multilateral pela paz e segurança internacionais, foi mantida durante todo o período. De fato, ao levar-se em consideração a posição assumida pelo Brasil frente ao conflito na Síria, podemos perceber a defesa de tradicionais princípios da diplomacia brasileira: a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias, e o multilateralismo.

Assim, em agosto de 2011, na tentativa de uma saída negociada para a crise, o Brasil, juntamente com seus parceiros do IBAS (Índia e África do Sul), enviou uma delegação à Damasco para debater propostas visando ao fim da violência e à promoção de reformas no país (BRASIL.MRE, 2011m).

A delegação composta pelo Embaixador Ebrahim Ebrahim, Vice-Ministro das Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul; pelo Embaixador Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, Subsecretário-Geral para África e Oriente Médio do Brasil; e pelo Embaixador Dilip Sinha, Secretário Adjunto para Organizações Internacionais do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Índia, foi recebida pelo próprio presidente Bashar Al Assad e pelo Ministro para os Negócios Estrangeiros e Expatriados da República Árabe da Síria, Walid Al-Moualem. Entre os objetivos da missão estavam reforçar a preocupação internacional com as denúncias de violência e apoiar as reformas anunciadas pelo governo sírio, além de lamentar as mortes de civis e pedir o fim imediato da violência e o respeito aos direitos humanos (BRASIL.MRE, 2011m).

O grupo, que buscava impedir uma intervenção externa, assim como assumir sua responsabilidade como membros do Conselho de Segurança da ONU<sup>35</sup>, recebeu diversas promessas do governo sírio, como, por exemplo, a suspensão das ações militares e a implantação de reformas democráticas (BRASIL.MRE, 2011m). No entanto, essas questões não foram cumpridas. Não se pode desmerecer, contudo, a tentativa de uma solução

---

<sup>35</sup> Em 2011, os 3 países membros do IBAS ocupavam cadeiras rotativas no CS da ONU.

negociada por parte desses países, a responsabilidade que assumiram ao exercer a ação, assim como o fato de os representantes terem sido recebidos pelo próprio Assad, o que denota reconhecimento da sua importância.

Quando da reunião anual da Assembleia Geral da ONU em setembro, a situação não havia melhorado, e a presidente foi enfática em seu discurso de abertura ao falar sobre a “Primavera Árabe”.

É preciso que as nações aqui reunidas encontrem uma forma legítima e eficaz de ajudar as sociedades que clamam por reforma, *sem retirar de seus cidadãos a condução do processo*. Repudiamos com veemência as repressões brutais que vitimam populações civis. Estamos convencidos de que, para a comunidade internacional, *o recurso à força deve ser sempre a última alternativa*. A busca da paz e da segurança no mundo não pode limitar-se a intervenções em situações extremas. Apoiamos o Secretário-Geral no seu esforço de engajar as Nações Unidas na prevenção de conflitos, por meio do exercício incansável da democracia e da promoção do desenvolvimento. (ROUSSEFF, 2011b, grifos nossos).

A posição brasileira em relação à Síria assume que não há uma solução militar para a crise e apoia, nesse sentido, o Plano de Seis Pontos de Annan, lançado em abril de 2012 e que nunca chegou a ser inteiramente cumprido. Os seis pontos, apresentados às autoridades sírias, compreendiam: a) comprometer-se a trabalhar com o enviado no processo político inclusivo, conduzido pela Síria, para tratar das aspirações legítimas e preocupações do povo sírio; b) comprometer-se a deter os combates e alcançar o fim da violência armada, a fim de proteger os civis e de estabilizar o país, tudo sob a supervisão da ONU, c) garantir o abastecimento oportuno de ajuda humanitária a todas as áreas afetadas pelos combates; aceitar e aplicar uma pausa humanitária diária de 2 horas, d) intensificar o ritmo e o número das libertações dos detidos arbitrariamente, e) garantir a liberdade de movimento pelo país de jornalistas e a adoção de política não discriminatória de vistos, e f) respeitar a liberdade de associação e o direito de manifestar-se pacificamente (EFE, 2012).

Aos esforços de Annan somou-se o Grupo de Ação sobre a Síria, que se reuniu pela primeira vez em junho de 2012 em Genebra, em busca de um consenso internacional para uma transição pacífica no país. Participaram da reunião os ministros das Relações Exteriores dos cinco membros permanentes do CS – EUA, Rússia, China, Grã-Bretanha e França -, do Iraque, do Kuwait e do Qatar, membros da Liga Árabe e da Turquia, assim como a chefe da diplomacia europeia, Catherine Ashton, e o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon (FRANCE PRESSE, 2012).

O grupo chegou a um acordo sobre os princípios e as diretrizes de uma transição na Síria, divulgado pelo mediador Kofi Annan. De acordo com Annan, os participantes



identificaram as etapas e as medidas a serem tomadas pelas partes para garantir a aplicação completa do plano de seis pontos e das resoluções 2042 e 2043<sup>36</sup> do Conselho de Segurança. O documento final defendia o estabelecimento de um órgão governamental de transição, que pudesse estabelecer um entorno neutro no qual essa se desenvolveria. Nesse governo de transição, todos os grupos e segmentos da sociedade deveriam ser permitidos, incluindo membros do regime de Assad, em um processo de diálogo nacional. O passo seguinte seria a redação da Constituição síria, que deveria ser submetida à aprovação popular (EFE, FRANCE PRESSE, 2012). A partir daí, a posição brasileira foi de apoio ao Grupo de Ação de Genebra e ao Plano de Seis Pontos de Annan. Em debate aberto do Conselho de Segurança sobre a situação no Oriente Médio, em 25 de julho de 2012, a embaixadora brasileira afirmou:

Um cessar-fogo urgente é imperativo e isso requer um apoio resolutivo ao Enviado Especial Conjunto Kofi Annan, ao seu plano de seis pontos e ao Comunicado Final do Grupo de Ação de Genebra. (...). O Brasil apoia a abordagem usada pelo Grupo de Ação e encoraja fortemente o Conselho de Segurança a endossar o Comunicado. Os esforços do Sr. Annan rumo a uma solução negociada e a uma transição política encabeçada pelos sírios continuam a ser a melhor – para não dizer única - possibilidade de evitar o aprofundamento de ciclo de destruição que poderá apenas causar mais sofrimento à população síria, gerando fluxos crescentes de refugiados e aumentando o risco de afetar a região como um todo [...]. (BRASIL.MRE, 2012).

A atuação brasileira em relação à crise síria também ocorreu no Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU. Em novembro de 2011, o Conselho aprovou sua primeira resolução de condenação à Síria. O Brasil e mais 120 países votaram a favor da resolução, elaborada pela Grã-Bretanha, França e Alemanha. O texto, que possui caráter de advertência e é um dos principais instrumentos diplomáticos de pressão, apelava ao presidente Bashar Al-Assad por um cessar imediato às violações denunciadas no país e condenava veementemente “a continuação grave e sistemática das violações aos direitos humanos pelas autoridades sírias, como execuções arbitrárias, uso excessivo da força e da perseguição e morte de manifestantes e defensores dos direitos humanos”, assim como “detenções arbitrárias, desaparecimentos forçados, tortura e maus tratos de detidos, incluindo crianças” (BRASIL..., 2011).

No início de junho de 2012, em sessão especial do CDH sobre a Síria, devido à morte de dezenas e ferimento de centenas de civis em aldeia perto de Homs, a embaixadora

---

<sup>36</sup> A resolução 2042 é de abril de 2012 e reitera o apoio do CS ao Plano de Annan, assim como autoriza o envio de uma missão preparatória de observadores não militares. A resolução 2043 é de maio do mesmo ano e ressalta a importância do cumprimento do Plano de 6 pontos, nota que o cessar da violência armada foi claramente incompleto e institui, por um período inicial de 90 dias, uma Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria (UNSMIS), no comando de um chefe de Observadores Militares.

brasileira Maria Nazareth Farani Azêvedo destacou mais uma vez, a posição do país de defesa de uma solução negociada, mas de responsabilização dos responsáveis pelos crimes.

*Não há solução militar para a atual crise na Síria, e o Governo sírio é o principal responsável por criar as condições necessárias para que o plano de seis pontos possa prosperar. [...] Em conformidade com o nosso apoio a todas as resoluções anteriores sobre abusos de direitos humanos na Síria adotadas por este Conselho, pela Assembleia Geral da ONU e pela Unesco, o Brasil insta a Comissão de Inquérito a investigar as mortes e estabelecer responsabilidades por esses crimes. (AZÊVEDO apud BRASIL.MRE, 2012a, grifos nossos).*

Em sessão do CDH no final de junho, o Brasil condenou, mais uma vez, a violência, reafirmou que não há solução militar para a crise e que recai sobre o governo sírio a responsabilidade primária pela proteção dos civis e pela garantia das condições para que a violência cesse, “de modo a permitir o início de um processo político inclusivo, conduzido pelos próprios sírios, com vistas a atender, de forma democrática e efetiva, às aspirações do povo sírio.” (BRASIL.MRE, 2012b).

Ainda em defesa de uma solução negociada e contra a escalada militar do conflito, o Brasil votou contra resolução da Assembleia Geral da ONU em maio de 2013. Na justificativa do voto, a embaixadora brasileira reafirmou a necessidade de uma solução negociada, “em conformidade com as disposições do Comunicado de Genebra do Grupo de Ação para a Síria, que continua a ser uma base de consenso para um plano abrangente e eficaz para pôr fim ao conflito”. Também destacou os esforços que a ONU deveria empreender para colaborar na “criação de um ambiente propício ao entendimento entre todas as partes sírias”, mas não via como a resolução o faria.

O fato de não se encontrar no texto uma conclamação explícita para que não haja uma escalada militar do conflito é injustificável. A Assembleia Geral não pode se esquivar de afirmar claramente que não pode haver solução militar para a crise. A ausência de uma declaração deste tipo enfraquece a confiança no empenho da comunidade internacional para pôr fim ao conflito por meios diplomáticos. A resolução poderia, igualmente, ter incluído importantes averiguações e conclusões feitas pela Comissão Internacional Independente de Inquérito sobre a Síria. A Comissão tem, muitas vezes, chamado a atenção para os "efeitos deletérios do regime de sanções" contra o povo sírio. Recomendou, ademais, que a comunidade internacional contivesse a proliferação e o fornecimento de armas e identificasse suas fontes, tendo em conta as implicações regionais e a respectiva responsabilidade na vizinhança e em outras partes. [...] É hora de criar melhores condições para que as partes negociem [...]. Não vemos como a resolução sirva a esse propósito. (BRASIL.MRE, 2013a)

Assim, o Brasil se posicionou claramente contra qualquer alternativa que pudesse levar a uma escalada do conflito. Ademais, sua posição contra as sanções – às quais nunca aderiu - também é destacada no enunciado, assim como a crítica ao fornecimento de armas. Torna-se patente que, nesse momento, os Estados Unidos discutiam a possibilidade de

fornecer armas aos rebeldes e de que poucas semanas após, a União Europeia suspenderia o embargo de armas à oposição ao regime de Assad.

Em relação a um momento crítico do conflito, quando do ataque de armas químicas, próximo a Damasco, em agosto de 2013, o governo brasileiro emitiu nota condenando o “ato hediondo” e destacando a necessidade de esforços concentrados da comunidade internacional para pôr fim à violência no país. Mais uma vez, alega que não há solução militar para o conflito. Dessa feita, quando o acordo entre EUA, Rússia e Síria para a destruição das armas químicas desse último foi anunciada, o Brasil recebeu a notícia com satisfação.

A partir daí, é possível perceber que o governo brasileiro manteve uma postura constante ao longo do conflito na Síria, mantendo a defesa da necessidade de encontrar uma solução negociada para a crise. De fato, as tradicionais posições brasileiras de solução pacífica, defesa do multilateralismo e não intervenção estão presentes e são patentes na posição brasileira em relação ao conflito sírio. Contudo, desde o envio da delegação do IBAS à Damasco para conversas sobre a crise, em 2011, o Brasil acabou por não envolver-se de maneira mais direta na questão, preferindo atuar e enfatizar seu ponto de vista nas reuniões da ONU.

#### **4.3 Para além da Primavera Árabe: ações brasileiras em direção ao Mundo Árabe**

As ações brasileiras em direção ao Mundo Árabe não se resumiram, no entanto, aos discursos concernentes à Primavera Árabe. Um ponto importante do relacionamento com a região diz respeito às visitas bilaterais. Entre os representantes árabes que estiveram no Brasil, durante o governo Dilma, temos o ministro dos Negócios Estrangeiros do Bahrein, o chanceler dos Emirados Árabes Unidos e o ministro do Desenvolvimento Agrário do Marrocos no ano de 2011, além de uma delegação do Sudão do Sul. Em 2012, estiveram no Brasil, o ministro dos Negócios Estrangeiros dos Emirados Árabes Unidos, o vice-primeiro ministro líbio, o Comissário-Geral do Fatah para Relações Exteriores e o ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação da Mauritânia (BRASIL. MRE, 2011-2013; ANBA, 2011-2013).

Em 2013, visitaram o Brasil, o ministro dos Negócios Estrangeiros do Sudão, o ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação do Marrocos e a ministra da Educação de Omã. Outra autoridade árabe que esteve no Brasil ao longo de 2013, foi o presidente do

Egito, Mohammed Morsi (BRASIL.MRE, 2013b). Morsi que fora eleito após a queda de Mubarak, foi deposto por militares pouco mais de um ano depois de sua posse. Sua vinda ao Brasil, no entanto, em um momento complicado em seu país, denota a importância que seu governo dava ao relacionamento com o Brasil. Morsi foi recebido pela própria presidente Dilma e nota do MRE destacou que essa primeira visita de um chefe de Estado egípcio ao Brasil, inaugura uma nova etapa no relacionamento bilateral, que teve no ano de 2011 o início de seu atual processo de fortalecimento das relações bilaterais, com a visita do Ministro Patriota ao país.

A Presidente Dilma, por sua vez, como apresentado anteriormente, não realizou um número de viagens internacionais comparáveis ao de seu antecessor e o Mundo Árabe não chegou a estar na rota de visitas da presidente. Dilma, no entanto, delega suas tarefas e, dessa feita, seu vice, Michel Temer, esteve no Mundo Árabe em cinco ocasiões entre 2011 e 2013, enquanto o Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, foi o responsável por sete visitas à região no mesmo período.

Assim, em 09 de março de 2011, Patriota fez sua primeira viagem a um país árabe como chanceler, o Catar. O objetivo da visita era o de dar continuidade à série de encontros de alto nível entre os dois países. A nota do MRE que divulgava a visita destacou o aumento da corrente de comércio entre os dois países - cerca de 1300% entre 2003 e 2010 – e o crescente interesse do Catar em realizar investimentos no Brasil (BRASIL.MRE, 2011n). Em reunião com o emir do país, os dois países decidiram pela cooperação em copas do mundo – visto que o Brasil sediará a copa do mundo da FIFA em 2014 e o Catar em 2022. O acerto abre a possibilidade de empresas brasileiras trabalharem na construção de estádios, por exemplo, e de o Catar investir em aeroportos, grandes eventos ou hotéis para a Copa no Brasil (DANIEL, 2011).

Em maio de 2011, Patriota foi ao Egito. Após os protestos no país e a saída de Mubarak do governo, a visita foi uma oportunidade para a retomada do diálogo político com as novas autoridades egípcias, além de dar continuidade às ações costumeiras relacionadas ao comércio e à cooperação bilateral. Em 2010, o Egito tornou-se o segundo parceiro extra-regional a assinar Acordo de Livre Comércio com o Mercosul. A pauta de conversas também englobava a situação no Norte da África e no Oriente Médio, os últimos desdobramentos do processo de paz Israel-Palestina e as questões do Sul do Sudão e de Darfur. Além de reuniões com ministros egípcios, Patriota também se encontrou com o Secretário Geral da Liga Árabe (BRASIL.MRE, 2011o).

Em 2011, Patriota visitou o reino do Marrocos, e em abril de 2012, a Tunísia, país que foi o berço da Primavera Árabe; e a Mauritânia. Essa foi a primeira visita de um chanceler brasileiro a esse último país, servindo como “oportunidade para a consolidação do processo de aproximação iniciado com a decisão recíproca, em 2007, de abertura de Embaixadas residentes”. A embaixada da Mauritânia em Brasília foi aberta em 2008 e a brasileira na Mauritânia em 2010 (BRASIL.MRE, 2011p; BRASIL.MRE, 2012c).

Além disso, entre 14 e 16 de outubro de 2012, o ministro fez outra viagem à região, na qual visitou Israel, Palestina e Jordânia. Essa foi a primeira visita brasileira à Palestina após o seu reconhecimento como Estado pelo governo do Brasil em dezembro de 2010. Patriota além de se encontrar com seu homólogo palestino, o chanceler Riad Malki, também foi recebido pelo próprio presidente Mahmoud Abbas e pelo Primeiro-Ministro Salam Fayyad, e manteve reunião com o Negociador-Chefe da Organização para Libertação da Palestina (BRASIL.MRE, 2012d). Em 2011, o Mercosul firmou com a Palestina um Acordo de Livre Comércio, que simboliza de certa forma o reconhecimento do bloco ao Estado palestino, assim como seu interesse em cooperar para o desenvolvimento do país.

Outros ministros e delegações também se dirigiram ao Mundo Árabe. Em fevereiro de 2011, o diretor do Departamento de Oriente Médio do MRE realizou visita diplomática a três países árabes: Síria, Líbano e Arábia Saudita. Em abril, o ministro do Desenvolvimento Agrário esteve no Marrocos, onde assinou acordo de cooperação técnica com o governo marroquino (ANBA, 2011d). Em junho de 2012, o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio visitou o Catar – no mesmo ano, em fevereiro havia estado na Arábia Saudita e nos Emirados Árabes Unidos juntamente com missão empresarial. Em dezembro de 2013, a Argélia recebeu missão empresarial brasileira. (BRASIL.PORTAL BRASIL, 2012; BRASIL.PORTAL BRASIL, 2013)

O vice-presidente Michel Temer também esteve várias vezes na região. Em novembro de 2011, Temer, cuja família é de origem libanesa, realizou viagem oficial ao Líbano. Em sua agenda constava a recepção da fragata brasileira União, que iria fazer parte da missão de paz da ONU no país. Além disso, o vice-presidente do Brasil se reuniu com o presidente do Líbano, Michel Sleiman, com o primeiro-ministro, Najib Mikati, e o chefe do Parlamento, Nabih Berri; e também participou da inauguração do Centro Cultural Brasil-Líbano, o primeiro do gênero no Oriente Médio e que tem como objetivo divulgar a língua e a cultura brasileiras (BRASIL. Vice-Presidência da República, 2011a; 2011b; EFE, 2011).

Em 2011, Temer também esteve no Catar, onde participou da abertura da 4ª Aliança das Civilizações. Em março de 2013, o vice-presidente visitou Omã, no que foi a primeira visita de uma autoridade brasileira ao país. Além de encontros com o chefe de Estado e governo, o sultão Qaboos bin Said, com o vice-primeiro-ministro, Sayyid bin Mahmood al Said, e o chanceler Yusuf Alawi bin Abdullah, Temer também participou de uma programação com empresários dos dois países (BRASIL. Vice-Presidência da República, 2013; DANIEL, 2013).

Em novembro de 2013, o vice-presidente esteve nos Emirados Árabes Unidos. O interesse da visita concentrava-se na ampliação das relações comerciais entre os dois países, além da atração de capital para o Brasil (CARRIERI, 2013). Além disso, de grande importância foi a viagem que Temer empreendeu em junho de 2013 a Israel e à Palestina, inicialmente com duração prevista de cinco dias<sup>37</sup>. Temer encontrou-se tanto com o presidente da Autoridade Nacional Palestina (ANP), Mahmoud Abbas, quanto com o presidente de Israel, Shimon Peres. A viagem ainda previa outros encontros, como com a Ministra da Justiça de Israel, Tzipi Livni, e com o Primeiro-Ministro palestino, Rami Hamdallah, além de uma visita ao mausoléu de Yasser Arafat. Com o avanço de protestos no Brasil, entretanto, o vice-presidente optou por encurtar a permanência na região (BERCITO, 2013).

Essa viagem, assim como as demais, insere-se na estratégia brasileira de aproximação com o Mundo Árabe, que tem no governo Dilma, em Temer uma de suas principais figuras. O vice-presidente além de dirigir-se à região, também costuma receber diplomatas e representantes de vários governos árabes (BRASIL. Vice-Presidência da República, 2013a). Mais do que isso, a visita a Israel e à Palestina – tanto de Temer quanto de Patriota - demonstra o interesse e a preocupação brasileiros com o conflito palestino-israelense. As autoridades brasileiras percebem esse conflito como a principal questão envolvendo o Oriente Médio e a busca pela paz na região.

Assim, a questão palestina, a defesa de seu Estado e a busca de uma solução negociada com Israel continuam presentes nos discursos brasileiros – sejam nos discursos do chanceler, da presidente ou de embaixadores e representantes brasileiros em organismos multilaterais. Apesar de os esforços brasileiros para participar de um processo de paz praticamente inexistente entre Israel e Palestina terem diminuído de intensidade durante o governo Dilma em comparação com o governo anterior, o país continuou bastante crítico quanto ao andamento da questão.

---

<sup>37</sup> A visita, contudo, foi condensada devido aos protestos que se iniciaram no Brasil.

Antonio Patriota, em suas entrevistas e artigos enquanto ocupava o cargo de chanceler brasileiro, era categórico ao afirmar que a questão entre Israel e Palestina configura o principal problema de segurança internacional. O ministro também sempre foi crítico quanto à posição assumida tanto pelo Quarteto e a sua falta de ação, quanto pelo Conselho de Segurança da ONU. Nesse sentido, em entrevista à Folha de São Paulo em outubro de 2011, Patriota afirmou:

Essa questão adquiriu relevância porque há uma frustração enorme com a inoperância da metodologia atual, por exemplo o Quarteto (EUA, Rússia, União Europeia e o secretário-geral da ONU), que ficou incumbido de promover negociações. Ora, o Quarteto, em algumas das últimas reuniões, não foi nem sequer capaz de produzir um relatório consensual. De modo que defendemos que as Nações Unidas assumam sua responsabilidade. [...] o Conselho de Segurança foi criado para cuidar dos maiores desafios à paz e à segurança internacional. Qual será o maior desafio hoje em dia? É possível dizer que é a questão Israel-Palestina. Então por que o Conselho de Segurança se omitiria nesse caso? Ele pode até terceirizar ao Quarteto durante um certo período a condução dos esforços. Na medida em que aquilo não resulta, voltemos ao Conselho. (PATRIOTA, 2011e).

Mais do que isso, por diversas vezes, o ministro defendeu o aumento do grupo responsável pela discussão do processo de paz entre palestinos e israelenses, destacando que devido à paralisia, novas vozes e ideias são necessárias para gerar algum progresso. Em entrevista à Deutsche Welle, em 2013, ao falar sobre o mundo multipolar que se desenha, Patriota entrou na questão palestina e afirmou:

[...] creio que existe um reconhecimento saudável de que Estados Unidos e Europa sozinhos não são capazes de determinar resultados em situações que exigem coordenação internacional, sejam elas na esfera econômica e financeira, sejam elas na esfera da mudança do clima ou meio ambiente, ou também, sejam na esfera da paz e segurança internacionais. Nesse sentido, *é importante que outras vozes sejam ouvidas*. (PATRIOTA, 2013, grifos nossos).

A par das posições brasileiras sobre a questão, quando de sua visita à Palestina, Patriota reuniu-se com Abbas e esse fez, então, um apelo para que a comunidade internacional se empenhasse não só na busca pela paz no Oriente Médio, mas também na criação do Estado da Palestina independente e autônomo. O ministro reiterou o apoio brasileiro à causa palestina e ressaltou a importância da participação da ONU nesses esforços.

Foi também por iniciativa do Ministro Patriota que foi realizado em julho de 2012, um seminário no Itamaraty que tinha por intento reunir as diásporas judaica e árabe no Brasil em um “exercício de busca de convergência e de aproximação, para promover maior compreensão mútua, com vistas, eventualmente, até mesmo para interagirmos com a juventude palestina e israelense no Oriente Médio.” (PATRIOTA, 2013). O seminário intitulado “Lado a lado – a construção da paz no Oriente Médio: um papel para as diásporas” é um claro exemplo da importância concedida pelo Brasil ao papel do diálogo e da sociedade

civil na construção da paz na região, assim como demonstra a contribuição que o país pretende dar a esse processo – a solução pacífica e mediada. Em artigo publicado no Estado de São Paulo, em 23 de setembro de 2012, Patriota destacou quais seriam os papéis das diásporas:

As diásporas poderiam estudar maneiras de influenciar as opiniões públicas para convencê-las de que uma paz justa não será alcançada sem que concessões sejam feitas de cada lado. As diásporas também poderiam trabalhar para desconstruir a ideia simplista de que quem é pró-Palestina é necessariamente anti-Israel, e vice-versa. Afinal, aqueles que mantêm um diálogo sério com os dois lados são os mais bem posicionados para compreender as motivações de ambos e oferecer soluções efetivas. (PATRIOTA, 2012b).

A última frase é elucidativa da posição em que o próprio país se percebe: um interlocutor viável para ambos os lados – israelenses e palestinos – já que não temos problemas com nenhum dos países e nem sérios interesses na região. Nesse sentido, Celso Lafer, antigo chanceler brasileiro que fora convidado para o evento por Patriota, também se manifestou a respeito, dando ênfase ao poder internacional fornecido ao Brasil pelo clima interno entre israelenses e palestinos. Para ele, o espaço propício que os imigrantes de origem árabe e judaica encontraram para se desenvolver e se enraizar no Brasil acabou por fornecer ao país um “válido ativo de *soft power* num mundo fragmentado e permeado por xenofobias, preconceitos e dificuldades em relação ao diferente dos Outros” (LAFER, 2012).

A presidente Dilma Rousseff também se manifestou sobre a questão palestina. Em 2011, ano de seu primeiro discurso de abertura na Assembleia Geral da ONU, Dilma saudou a entrada de um novo país na organização, o Sudão do Sul, no entanto, destacou:

[...] lamento ainda não poder saudar, desta tribuna, o ingresso pleno da Palestina na Organização das Nações Unidas. 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. (ROUSSEFF, 2011b).

A questão palestina continuou presente em seus discursos em 2012 e 2013. Nesse último ano, a presidente fez ressalva à paralisia do Conselho de Segurança face ao problema, colocando em voga a necessidade de reforma do órgão. Também destacou a “nova urgência” de uma paz duradoura entre Israel e Palestina, devido às transformações pela qual a região do Mundo Árabe vem passando (ROUSSEFF, 2013). Em seu discurso na III Cúpula ASPA, em 2012, a presidente lembrou que não se pode esquecer da questão Palestina, mesmo com tantos outros conflitos na região (ROUSSEFF, 2012).



Outros representantes brasileiros também se manifestaram sobre a Palestina na ONU. Assim, em fevereiro de 2011, quando o projeto de resolução sobre a ilegalidade dos assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados, incluindo Jerusalém Oriental, não foi adotada pelo CSNU, o governo brasileiro lamentou o fato, destacando que o projeto recebeu o copatrocinio de 128 dos 192 membros da ONU, inclusive do Brasil, e o voto afirmativo de 14 dos 15 membros do Conselho de Segurança (BRASIL.MRE, 2011p). Maria Luiza Viotti, embaixadora brasileira na ONU, ao explicar o voto do país afirmou que “a solução pacífica da questão palestina é possivelmente o objetivo mais importante para a paz e a estabilidade no mundo” e a continuidade da expansão dos assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados tem se tornado um grande obstáculo nas negociações. O Brasil copatrocinou o texto tanto por concordar integralmente com ele, mas também porque acreditava que ajudaria na solução de dois Estados e contribuiria para a segurança e estabilidade de longo-prazo de toda região (VIOTTI, 2011 *apud* BRASIL.MRE, 2011p). A embaixadora também deu voz ao discurso que vinha desde o governo anterior, ressaltando a disponibilidade brasileira em participar dos esforços da paz:

Acreditamos que a inclusão de mais países no processo de paz, inclusive países em desenvolvimento de fora da região e com boas relações com todas as partes, traria ar fresco para o processo de paz. O Brasil está pronto a participar e a apoiar tais esforços. (VIOTTI, 2011 *apud* BRASIL.MRE, 2011p).

Contudo, não houve nenhum avanço no processo de paz entre Israel e Palestina durante esses anos e, em novembro de 2012, na esteira de mais um conflito que se desenrolava na região, o Brasil lançou duas declarações – bastante similares -, uma delas com seus parceiros do Mercosul e outra com os do IBAS, nas quais condenava a violência, lamentava a perda de vidas humanas e manifestava preocupação com o uso desproporcional da força – essa última uma perceptível condenação a Israel. A declaração do IBAS afirmava a urgente necessidade de levantar o bloqueio a Gaza, que agrava ainda mais a já difícil situação socioeconômica e humanitária prevalecente. Além disso, uma resolução para a crise só é vista como possível a partir da diplomacia e do diálogo, sendo assim “urgente retomar as negociações diretas entre Israel e Palestina, que levem a uma solução abrangente para a questão palestina, ou seja, a realização da solução de dois Estados”. As duas declarações ressaltavam o apoio dos países à solicitação palestina de status de Membro Observador da Organização das Nações Unidas (BRASIL.MRE, 2012e; BRASIL.MRE, 2012f).

Assim, em novembro de 2012, após votação da Assembleia Geral, que concedeu à Palestina o status de Estado observador na ONU, em resolução que contou com o apoio de

138 dos 193 Estados-Membros da Organização, o Brasil felicitou o país e reiterou seu “apoio à retomada imediata de negociações entre Israel e Palestina que conduzam ao estabelecimento de uma paz sustentável e duradoura baseada na solução de dois Estados.”<sup>38</sup> (MRE, 2012g).

O Brasil já havia reconhecido o Estado palestino em 2010, ainda durante o governo de Lula. Em 2011, após reuniões entre representantes do Mercosul e da Palestina, foi assinado em dezembro, na cúpula do Mercosul, o Acordo de Livre Comércio Mercosul-Palestina, que pode ser visto, inclusive, como expressão de apoio dos “Estados Partes do MERCOSUL ao estabelecimento de um Estado palestino independente e democrático, geograficamente coeso e economicamente viável.” (BRASIL.MRE, 2011q).

Ainda em relação às ações brasileiras quanto à Palestina, pode-se destacar as doações feitas a refugiados – como a de maio de 2012, quando o país assinou compromisso com representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados Palestinos (UNRWA), comprometendo-se a doar US\$ 7,5 milhões. Esse montante, um aumento de 700% em relação ao ano anterior, fez do Brasil o maior doador para a causa palestina entre os integrantes do BRICS, assim como foi a maior contribuição já feita por um país latino-americano. Além disso, ainda existem os projetos do Fundo IBAS. Em 2011, por exemplo, foi inaugurado, em Ramalá, o centro multiesportivo construído pelo IBAS. Além dele, os três países ainda possuem outros dois projetos na Palestina: o de reabilitação do Centro Hospitalar e Cultural da Sociedade do Crescente Vermelho Palestino (Hospital Al Quds), na Faixa de Gaza, e o de construção de Centro para Pessoas com Necessidades Especiais, na cidade de Nablus (ANBA, 2011c; BRASIL.MRE, 2011r).

A diplomacia do governo Dilma também deu continuidade ao mecanismo da ASPA, que surgiu em 2005. Inicialmente prevista para ocorrer em fevereiro de 2011, a III Cúpula entre os países árabes e a América do Sul precisou ser adiada em virtude dos acontecimentos no Mundo Árabe e foi realizada em 02 de outubro de 2012, em Lima, no Peru. No entanto, ocorreram diversas reuniões precedentes que deram continuidade à aproximação e cooperação entre as duas regiões.

Em maio de 2011, por exemplo, uma das áreas de grande interesse de cooperação no mecanismo obteve outro seminário. Em Campina Grande, na Paraíba, ocorreu o Seminário ASPA sobre Tecnologias de Convivência em Regiões Áridas e Semiáridas, que teve como

---

<sup>38</sup> Em julho de 2013, o Secretário de Estado dos EUA, John Kerry, reativou as negociações entre israelenses e palestinos após três anos de interrupção. O prazo inicial para as duas partes chegarem a um acordo é abril de 2014.

objetivos promover o intercâmbio científico e tecnológico de alternativas de convivência com a seca; estreitar laços entre os países membros da Cúpula e abrir oportunidades de criação de um Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico com foco na água, produção de alimentos e meio ambiente (BRASIL.PORTAL BRASIL, 2011).

O ano de 2011 ainda contou com a III Reunião do Conselho de Ministros de Relações Exteriores da ASPA (Nova Iorque), com a I Reunião dos Ministros de Turismo (Jordânia), com uma Reunião de pontos focais de Desenvolvimento Social, com a I Reunião de Ministros da Educação (Kuwait) e com reunião do Comitê de Combate à Desertificação, realizada à margem da X Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, realizada em Changwon, Coréia do Sul. A I Reunião de Ministros da Educação deu origem ao Plano de Ação Kuwait, cuja promoção foi aprovada na segunda reunião em 2013 e que tem como objetivo promover a troca de experiências sobre métodos modernos para o ensino, a metodologia e a pedagogia, o uso das tecnologias para a informação e comunicação (TIC), a cooperação em temas de educação superior e o estudo de idiomas como árabe, espanhol e português.

Na II Reunião de Ministros da Educação da ASPA, que ocorreu em Lima, em outubro de 2013, foi reconhecida a importância de promover a universalização de uma educação de qualidade, considerada um direito humano fundamental e inalienável. Além disso, anunciou-se a criação de um instituto de estudos científicos e culturais para os países árabes e sul-americanos, que terá sede em Tanger, no Marrocos. Na declaração final da reunião, a promoção da cooperação dos países da região foi aprovada com o intuito de alcançar desenvolvimento e progresso, reuniões ministeriais são previstas a cada três anos e é preconizada a implementação do Plano Kuwait (EFE, 2013). Percebe-se a partir daí que estão sendo realizados esforços para que a cooperação avance não só em termos de comércio e investimentos, mas também em termos culturais e científicos.

Em 2012, por sua vez, ocorreram reunião de pontos focais, o III Encontro dos Ministros de Assuntos Sociais e Desenvolvimento, assim como um seminário sobre *e-government* em Buenos Aires, além da própria cúpula ASPA, que sempre vem acompanhada por reuniões dos ministros das relações exteriores e por um encontro de empresários. A III Cúpula ocorreu em um contexto ainda marcado pela Primavera Árabe e seus desdobramentos, em um momento em que a crise econômica internacional ainda não havia sido inteiramente superada.

O encontro inter-regional iniciou em primeiro de outubro, reunindo mais de 400 empresários em Lima, no Peru. No encontro político, Paraguai e Síria foram os únicos países sem representantes, já que ambos encontravam-se suspensos de seus respectivos blocos – Unasul e Liga Árabe<sup>39</sup>. Pelos países sul-americanos participaram, em sua maioria, os próprios governantes – com exceção da Venezuela e do Suriname; já pelo lado árabe, participaram o presidente da Tunísia, Moncef Marzouki, o emir do Catar, Hamad Bin Khalifa Al Thani, o presidente do Líbano, Michel Sleiman, e o rei da Jordânia, Abdullah Bin Al-Hussein. Os demais tiveram como representantes ministros, diplomatas ou vice-presidentes.

Os oradores pediram um aprofundamento das relações dos países em questão e manifestaram preocupação com a crise internacional, a violência interna na Síria e na Palestina. A declaração final da cúpula além de reafirmar as propostas das declarações anteriores - como o repúdio ao terrorismo; a necessidade da conclusão da Rodada Doha e da reforma das Nações Unidas, inclusive do Conselho de Segurança; a questão das Ilhas Malvinas e do Estado Palestino -, dedica uma parte à crise Síria e repudia os atos de violência cometidos por todas as partes contra civis desarmados, condena as violações dos direitos humanos no país e recorda a responsabilidade primária do governo sírio, ao mesmo tempo em que reafirma o “compromisso com a soberania, independência, unidade e integridade territorial da Síria, e seu compromisso com uma solução pacífica do conflito nesse país” (DECLARAÇÃO DE LIMA, 2012 *apud* BRASIL.MRE, 2012), denotando assim a posição desses países de não apoio a uma intervenção militar externa.

A Declaração também conta com uma apreciação por parte dos países árabes da posição adotada pelos sul-americanos que reconheceram o Estado da Palestina nas fronteiras pré-1967. Mais do que isso, possui um ponto importante de convergência com o discurso brasileiro, em que lamenta a falta de progresso nos trabalhos realizados pelo Quarteto e ressalta a crença de que o “apoio de outros atores poderia contribuir para a retomada das negociações como tema prioritário.” (DECLARAÇÃO DE LIMA, 2012 *apud* BRASIL.MRE, 2012).

Outra iniciativa acolhida pela Declaração foi a criação de uma Federação Sul-Americana de Câmaras de Comércio Árabes, incluindo as reconhecidas pela Liga Árabe e incentivando a criação de novas, tendo em vista sua integração na federação (DECLARAÇÃO DE LIMA, 2012 *apud* BRASIL.MRE, 2012). Assim, em abril de 2013, os

---

<sup>39</sup> Paraguai devido ao impeachment do presidente Lugo, considerado inconstitucional pela Unasul; e Síria devido à guerra civil em que mergulhou após as manifestações populares da Primavera Árabe.

presidentes da Câmara de Comércio Árabe Brasileira, Marcelo Sallum, e da Câmara de Comércio Árabe Argentina, Edgard Omar Figueredo, assinaram o estatuto de criação da federação (ROCHA, 2013). A Cúpula ainda teve como resultado a assinatura de um acordo de cooperação voltado para impactos, vulnerabilidade, adaptação e redução de riscos de mudança do clima, degradação e desertificação. (BRASIL.MRE, 2012h)

Em seu discurso durante a Cúpula, a presidente Dilma Rousseff ressaltou o posicionamento que o Brasil assumiu durante todo o período dos protestos no Mundo Árabe, principalmente durante as crises líbia e síria: a necessidade de uma solução negociada para o conflito e a crença de que somente os cidadãos de cada país possam encontrar a saída para o conflito – em outras palavras, uma intervenção externa não traria uma solução. A defesa de uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio e do reconhecimento do Estado palestino pela ONU como única alternativa plena e consistente para a paz também estiveram presentes em sua fala.

Dilma destacou também uma das grandes premissas da Cúpula ASPA desde seu início: a cooperação. “O futuro de nossas regiões, senhor presidente, dependerá em grande medida da nossa capacidade de desenvolver uma autêntica cooperação. Cooperação para a inclusão social, cooperação para o desenvolvimento” (ROUSSEFF, 2012). A cooperação no âmbito social é, de fato, um dos grandes interesses dos países árabes. Quando Patriota esteve na Tunísia em 2012, por exemplo, o presidente do país, Moncef Marzouki, afirmou que o Brasil é um “exemplo de democracia e de desenvolvimento social, com inclusão e melhorias no abastecimento nos setores de agricultura e energia”, motivo pelo qual as autoridades do país se interessam pelos projetos de segurança alimentar, inclusão social, energia e agricultura (GIRALDI, 2012).

A questão da segurança alimentar em particular é bastante cara aos países árabes. Em setembro de 2011, em reunião com o ministro Patriota, paralelamente à 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas, chanceleres árabes e o secretário-geral da Liga Árabe manifestaram interesse em desenvolver ações de cooperação agrícola com o Brasil (SANTOS, 2011).

Ao longo de 2013, as reuniões dos comitês setoriais da ASPA continuaram ocorrendo, como, por exemplo, a III Reunião de Ministros da Economia (Bolívia), a reunião de especialistas em Tecnologias da Informação e das Comunicações (TIC) (Egito), a II Reunião de Ministros da Educação (Peru), a II Reunião de Ministros de Meio Ambiente (Equador), e Reunião de Ministros da Saúde. Além disso, na III Cúpula, decidiu-se que a IV Cúpula ASPA ocorrerá em Riade, em 2015.

Em 2013, o Brasil promoveu o primeiro curso para diplomatas da Liga Árabe, nos modelos do curso que já promove há anos para diplomatas da América do Sul e da África. A iniciativa partiu do ministro Antonio Patriota, na III Cúpula ASPA, com o objetivo de aprofundar o conhecimento de oportunidades e desafios nas relações entre o Brasil e os países membros da Liga Árabe. Patriota destacou que os cursos, realizados pela Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) são uma “via de duas mãos, porque expõem o Brasil aos estrangeiros e dão oportunidade de criar vínculos com os países, além de seguirem um modelo que funciona muito bem.” (FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2013).

Além disso, durante o governo de Dilma Rousseff, o Brasil também iniciou participação em uma missão de paz na região árabe. Ainda em fevereiro de 2011, o país assumiu o comando da Força Tarefa Marítima (MTF) da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), sob convite da ONU. Essa foi a primeira vez que o Comando da MTF ficou sob responsabilidade de um país não membro da OTAN, desde sua criação em 2006<sup>40</sup>.

Em setembro de 2011, por sua vez, foi aprovado no Congresso Nacional o envio de um navio da Marinha do Brasil, equipado com aeronave e até 300 tripulantes, para reforçar o componente marítimo da UNIFIL. Para os ministros Antonio Patriota (Relações Exteriores) e Celso Amorim (Defesa) a iniciativa demonstra o compromisso do Brasil com a promoção da paz no Oriente Médio (BRASIL.MRE, 2011s). Para o capitão da fragata, Ricardo Gomes, a participação na missão reforça a capacidade do país de atuar em uma área distante, de conflito e por um período prolongado. Apesar de ter iniciado a participação na MTF em fevereiro, o país ainda não havia enviado uma embarcação ou um grande contingente de militares para a região (LEITÃO, 2011).

A participação brasileira na missão de paz no Líbano poderia ser vista como outro esforço brasileiro em direção a uma participação mais ativa no Mundo Árabe. Como ocorreu, no entanto, ainda no início de 2011 – e advinda de um convite da ONU – pode-se afirmar que

---

<sup>40</sup> A UNIFIL foi criada por resolução do CS com o mandato original de supervisionar a retirada das tropas israelenses do território do Líbano. Após a crise de 2006, o CS reforçou a missão e adicionou ao seu mandato as funções de monitorar a cessação de hostilidades e de contribuir para a garantia do acesso da ajuda humanitária às populações civis e do retorno seguro e voluntário dos deslocados. Pela mesma resolução, foi criada a Força-Tarefa Marítima (MTF), como parte da UNIFIL, para monitorar o tráfego ao largo da costa libanesa, com vistas a evitar violações ao embargo de armas aplicado ao Líbano, e para treinar os quadros da Marinha de Guerra libanesa.

ela é resultado do ativismo dos anos anteriores, assim como da já tradicional atitude brasileira de participação de operações de manutenção de paz<sup>41</sup>.

A presença brasileira na UNIFIL, assim como os discursos da presidente e de seus chanceleres e as visitas de Antonio Patriota e Michel Temer ao Mundo Árabe sugerem que a política externa brasileira para a região continuou ativa. No entanto, não se pode afirmar que ela manteve a mesma intensidade do governo anterior.

Um dos grandes objetivos da política externa do governo Lula concernentes ao Mundo Árabe que perdeu força, por exemplo, é a busca pela participação brasileira no processo de paz palestino-israelense. Apesar de continuar presente no âmbito do discurso, com a constante defesa da ampliação do grupo responsável por fazer avançar o processo de paz – notadamente, de Patriota e de embaixadores brasileiros na ONU, mas não de Dilma -, essa busca por participação não teve esforços práticos relacionados, como a intensa atividade diplomática desenvolvida pelo chanceler anterior, Celso Amorim.

A iniciativa, a princípio, construtiva, do Ministro Antonio Patriota nesse sentido, de promover um encontro das diásporas árabe e judaica, em Brasília, para discutir uma possível contribuição dessas no processo de paz em conjunto com o governo brasileiro, acabou por não receber continuidade. Da mesma forma, outra grande iniciativa do governo Dilma – a criação do conceito de “responsabilidade ao proteger” – acabou por sair da pauta de discussão após alguns debates da ONU. O próprio criador do conceito – o Brasil – não empenhou esforços em sua continuidade.

Nas questões de segurança internacional, relevantes para um país que passou os oito anos de governo Lula colocando-se como candidato natural a uma nova cadeira permanente no CSNU, o Brasil absteve-se de maiores participações. Os casos da Líbia e da Síria são exemplos disso, visto que a ação brasileira ficou restrita aos debates na ONU, na qual a defesa de tradicionais princípios diplomáticos brasileiro orientou os discursos – a solução pacífica de controvérsias, a defesa do multilateralismo, da autodeterminação dos povos e da não intervenção.

Em 2011, ocorreu, no entanto, um esboço de ativismo ainda no início dos protestos na Síria. O Brasil enviou, em conjunto com os demais países do IBAS, uma delegação para discutir caminhos para a solução do conflito com o presidente sírio Bashar Al-Assad. Sem

---

<sup>41</sup> A primeira operação de paz da qual o Brasil participou foi justamente no Mundo Árabe, em 1956, com o envio de contingente militar para o Sinai e Faixa de Gaza no âmbito da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I).

resultados, como as demais ações das próprias potências e da ONU quanto à questão, o Brasil absteve-se de maiores participações. Em 2014, o Brasil foi convidado para participar da II Conferência de Genebra – conferência para discutir o processo de paz na Síria. O representante brasileiro que se dirigiu à reunião, no entanto, não foi o Ministro Figueiredo, que na época estava no Brasil, mas o Secretário Geral do Itamaraty, Eduardo dos Santos. Como preconiza uma “diplomacia de resultados”, notadamente econômicos, a presidente Dilma não vê como prioridade discussões internacionais para a construção de soluções e consensos. Da mesma forma que Figueiredo declinou o convite para participar de Genebra, o Brasil não enviou representante para a Conferência de Segurança de Munique<sup>42</sup> em 2014, onde temas como Síria, Irã e o conflito israelense-palestino foram discutidos.

Apesar dessa diminuição da participação brasileira, outras características foram mantidas. O comércio, por exemplo, manteve-se no mesmo nível, não sofrendo grandes alterações devido à Primavera Árabe. O superávit brasileiro teve queda em comparação aos dois últimos anos do governo Lula; no entanto, a corrente de comércio e as exportações aumentaram consideravelmente, mais do que recuperando a queda que houve com a crise econômica internacional em 2008.

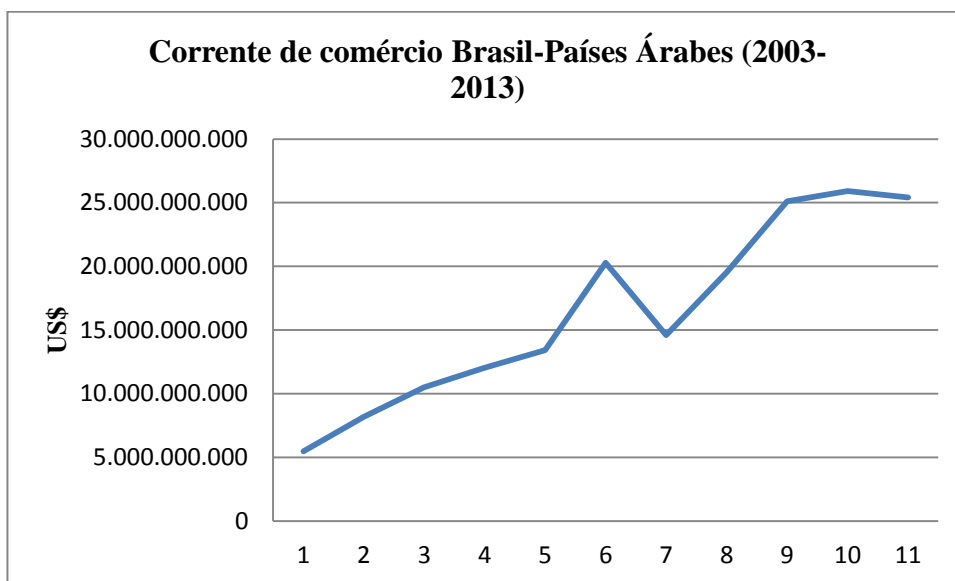
**Tabela 2: Comércio Brasil-Países Árabes – 2007-2013 (US\$)**

ANO	EXPORTAÇÕES	VAR. %	IMPORTAÇÕES	VAR.%	CORRENTE DE COMÉRCIO	VAR. %
2007	6.967.049.133	--	6.458.277.920	--	13.425.327.053	--
2008	9.818.376.007	40,93	10.480.890.668	62,29	20.299.266.675	51,20
2009	9.390.249.700	-4,36	5.220.915.398	-50,19	14.611.165.098	-28,02
2010	12.574.966.900	33,92	6.965.526.569	33,42	19.540.493.469	33,67
2011	15.115.777.654	20,21	9.985.541.192	43,36	25.101.318.846	22,15
2012	14.810.687.526	-2,02	11.101.848.676	11,18	25.912.536.202	3,12
2013	14.009.870.110	-5,41	11.399.714.941	2,68	25.409.585.051	-1,9

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (BRASIL.MDIC), 2014.

<sup>42</sup> Esse fórum reúne representantes das principais potências mundiais para debates sobre política de segurança e ocorreu entre os dias 31 de janeiro e 2 de fevereiro de 2014. Em 2013, o então Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, esteve presente.



**Gráfico 2: Corrente de Comércio Brasil-Países Árabes (2003-2013)**

Fonte: Elaborado pela autora com base em BRASIL.MDIC, 2003-2013.

O Brasil também se manteve presente na região através de doações internacionais para os refugiados – na Mauritânia, sírios e palestinos. A quantia doada à Síria, em 2013, no entanto, de US\$ 250 mil, coloca o Brasil ao lado de doadores como Islândia, Croácia e Cazaquistão, economias bem menores que a brasileira. Para 2014, durante a Conferência Internacional de Doadores para a Síria, o país prometeu doar US\$ 300 mil – valor comparável a doações de países como Eslováquia, Croácia e Malásia, US\$ 138 mil, US\$ 206 mil e US\$ 500 mil, respectivamente (BARBA, 2014).

Outro ponto em que a aproximação avançou foi no da cooperação técnica. A cúpula ASPA assinou um acordo “voltado para impactos, vulnerabilidade, adaptação e redução de riscos de mudança do clima, degradação e desertificação” – um dos pontos mais caros aos árabes. Além disso, o Brasil, além dos acordos já existentes, assinou acordos de cooperação técnica com a Mauritânia, com o Egito e com o Marrocos, com grande parte centrada na agricultura. Com a Mauritânia ainda assinou um memorando de entendimento para a criação de uma comissão mista de cooperação (BRASIL.MRE, 2011-2013).

De fato, a questão agrária é vista como muito importante pelo Brasil inclusive para o combate às crises. Em junho de 2011, o país se mostrou disposto à cooperação com o Mundo Árabe para a implementação de programas agrícolas, de geração de energia e de gestão da água, com vistas à segurança alimentar da região. Segundo o porta-voz do Itamaraty, Tovar Nunes, as áreas de segurança alimentar, geração de energia e gestão da água são grandes geradoras de conflitos e, com sua proposta de ajuda, o Brasil pretende colaborar para diminuir os focos de tensão no mundo árabe (SANTOS, 2011a).

A Cúpula ASPA também teve seus trabalhos mantidos. As reuniões dos pontos focais foram frequentes, mesmo com toda a turbulência pela qual o Mundo Árabe passou. Ocorreram inclusive reuniões de novos tópicos – como da educação, do turismo e da saúde, com a cooperação atingindo novas áreas.

Dessa forma, apesar de não haver a mesma intensidade nas relações com os países do Mundo Árabe e da diplomacia presidencial ter perdido força no governo Dilma em comparação com o governo Lula, a política externa, de forma geral, manteve sua continuidade. A Cúpula ASPA, que foi o grande mecanismo inovador de aproximação com a região árabe, criada por Lula, não só foi mantida, como novas reuniões foram criadas. Além disso, apesar do momento complicado por que passava o Mundo Árabe, a Cúpula, após ter sido adiada, foi realizada. Mais do que isso, a defesa de um Estado palestino, uma das grandes questões que une o Mundo Árabe, tem sido constantemente evocado pelo Brasil.

## 5 CONCLUSÃO

A política externa de um país é fortemente influenciada pelo líder que se encontra no poder, e, no Brasil, esse posto é ocupado pelo presidente da República. As linhas mestras dessa política são estipuladas pelo presidente em conjunto com seu chanceler. Da mesma forma, outra variável que possui grande influência sobre a orientação externa de um país diz respeito ao contexto internacional. Sendo assim, o problema que esse estudo se propôs a responder considerava a troca de presidentes no Brasil em 2011 e a “Primavera Árabe” como variáveis passíveis de ocasionarem reorientações na política externa do Brasil para o Mundo Árabe. A hipótese da qual se partiu era de que, apesar desses eventos, as mudanças na política externa brasileira durante o período teriam ficado concentradas nos níveis de ajuste e de programa, em grande parte devido ao perfil da nova liderança brasileira. Mesmo com as revoltas no Mundo Árabe não houve formulação de uma nova estratégia de aproximação para com a região.

Assim, como objetivo principal estipulou-se verificar qual o grau de reorientação por que passou a política externa brasileira para o Mundo Árabe com a troca da presidência entre Lula da Silva e Dilma Rousseff. Além disso, buscou-se verificar quais foram os resultados da intensificação da aproximação diplomática com a região a partir do governo Lula. Com base nos capítulos precedentes, pode-se afirmar que esses objetivos foram alcançados.

Os anos de governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) foram muito prolíficos em termos de inovação em política externa. Denominada de política externa “altiva e ativa” pelo próprio chanceler Celso Amorim, a visibilidade brasileira no cenário internacional cresceu consideravelmente nesses anos. Muitas das iniciativas desse período surgiram ainda nos primeiros anos de governo, no primeiro mandato de Lula – exemplos do fato são as criações do IBAS, do G20 da OMC e da própria Cúpula ASPA.

A diversificação de parceiros e o relacionamento com países do Sul eram estratégias – intimamente ligadas – prioritárias do governo, que colaboraram para a inserção mais ativa e demandante do Brasil em variados fóruns internacionais. Os países árabes voltaram, assim, à pauta da agenda externa brasileira. O ativismo diplomático em direção à região foi notável, principalmente, pela falta de ações brasileiras envolvendo o Mundo Árabe na década de 1990. O presidente Lula visitou a região ainda em seu primeiro ano de mandato, oportunidade em que lançou a ideia de realização da Cúpula ASPA. A ideia prosperou e em 2005 foi realizada a primeira reunião. A Cúpula, além de propiciar oportunidades de novos negócios - visto que vem acompanhada de fóruns empresariais -, fornece a seus participantes, que se concentram

no rol de países em desenvolvimento, a oportunidade de discutir temas e questões internacionais e formular posições conjuntas sobre os mesmos.

Durante os anos da presidência de Lula, o Brasil também assumiu posturas críticas quanto a determinadas questões do Mundo Árabe e buscou constantemente uma participação mais ativa quanto a suas soluções. Assim, quando da invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003, sem o aval do CSNU, meses depois da posse do presidente Lula, a postura do governo brasileiro foi de clara condenação das ações estadunidenses. Outra atitude brasileira desse período que diz respeito ao Mundo Árabe foi o discurso constante, ao longo dos oito anos de governo Lula, da necessidade de uma ampliação do grupo que discute o processo de paz palestino-israelense. De acordo com a posição brasileira, devido há anos de negociações infrutíferas, novas vozes devem ser levadas à mesa de negociação, já que essas podem contribuir com novas ideias.

Assim, para fortalecer sua posição como um possível contribuinte para o processo de paz, o governo brasileiro doou ao longo dos anos alimentos e medicamentos à Faixa de Gaza; instalou um escritório de representação brasileiro na Cisjordânia; o chanceler Celso Amorim esteve na região em momentos críticos entre as partes; e, em 2009, após mais um conflito militar entre israelenses e palestinos, o governo brasileiro comprometeu-se com a doação de 10 milhões de dólares para a reconstrução da Faixa de Gaza – doação posteriormente aprovada pelo Congresso Nacional. Finalmente, em dezembro de 2010, o Brasil reconheceu oficialmente o Estado Palestino nas fronteiras de 1967. O ativismo diplomático em direção aos países árabes completou-se com diversas missões empresariais, visitas do Ministro Amorim e do próprio presidente Lula, além da abertura de novas embaixadas na região.

A continuidade dessa política externa, contudo, ficou comprometida em 2011, quando não só iniciaram-se os protestos que levaram à queda de governantes de longa data de países árabes, mas quando também ocorreu a troca de presidentes no Brasil. Tanto as mudanças no ambiente externo – nesse caso, advindas da “Primavera Árabe” -, como a troca de liderança são variáveis independentes constantes nas análises daqueles que trabalham com Mudança de Política Externa.

Hermann (1990), ao tratar do contexto internacional como fonte de mudança, traz uma classificação específica: apresenta os eventos internacionais de grande importância, que não têm como ser ignorados e que podem causar alterações fundamentais na política externa, de “choque externo”. Dessa feita, a “Primavera Árabe” foi aqui classificada dessa maneira, visto que seus acontecimentos atraíram a atenção internacional e tiveram como consequência a

troca de governantes que se encontravam há décadas no poder. No mesmo período de início dos protestos no Mundo Árabe, há a mudança de presidentes no Brasil, que, apesar de não configurar mudança de regime e nem mesmo de coalizão política no poder, torna-se relevante para a análise devido à diferença de perfil entre os presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff e à preponderância da figura do presidente Lula para a política externa de seu governo.

Nos capítulos anteriores, foi possível perceber que, de fato, Dilma Rousseff e Lula da Silva possuem perfis, notadamente no que concerne à política externa, bastante diferenciados. Em seus três primeiros anos de mandato, por exemplo, a presidente Dilma viajou muito menos ao exterior que o ex-presidente Lula, focando-se mais em assuntos domésticos. Em comparação com o segundo mandato de Lula da Silva, Rousseff reduziu em mais da metade o número de dias que passou no exterior. Enquanto, entre 2007 e 2009, Lula ficou 239 dias fora do país em visitas a 59 países; entre 2011 e 2013, Dilma visitou 31 países e passou 113 dias no exterior. O resultado da comparação com os três primeiros anos do primeiro mandato de Lula, no entanto, não é tão discrepante - nesse período, o presidente passou 182 dias fora em visitas a 49 países.

Para além da diminuição das viagens da presidente, outra redução perceptível dos anos de governo Dilma foi a participação brasileira em determinados fóruns e discussões internacionais. A cúpula do IBAS de 2013, por exemplo, que comemoraria os dez anos do agrupamento, não chegou a ocorrer, sendo “adiada” em última hora. Dilma Rousseff era a única governante que não havia confirmado sua participação naquele momento. No Fórum Econômico Mundial de Davos, a presidente - conhecida pela ênfase dada às questões econômicas em seus discursos - somente compareceu em 2014, seu último ano de mandato. Em relação ao Mundo Árabe, para a II Conferência sobre a Paz na Síria, em Genebra, 2014, o Ministro das Relações Exteriores Luiz Alberto Figueiredo, que não possuía compromisso oficial na data, não compareceu, sendo o Brasil representado pelo Secretário Geral do Itamaraty.

Ainda em relação à crise Síria, que pode ser considerada a maior crise humanitária do período, o montante brasileiro de ajuda anunciado na II Conferência Internacional de Alto Nível para Contribuições Humanitárias à Síria, em janeiro de 2014, no Kuaite, ficou aquém do esperado de uma economia do tamanho da brasileira. O país se comprometeu na ocasião com a doação de US\$ 300 mil, cifra que o coloca na posição de menor contribuinte entre as dez maiores economias do mundo e ao lado de países como Islândia, Croácia e Cazaquistão.

Outra contribuição brasileira dos anos de governo Dilma, no entanto, representou um valor considerável. Em 2012, a representante brasileira para a Autoridade Palestina, Ligia Maria Scherer, assinou compromisso com o representante da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos (Unrwa), Filippo Grandi, para a doação de US\$ 7,5 milhões destinados, então, aos refugiados palestinos na Faixa de Gaza. Esse valor torna o Brasil o maior doador para a causa palestina entre os integrantes do BRICS e, apesar de não se igualar à soma do valor doado no governo anterior, representa uma quantia muito importante.

Em relação à questão palestina, o discurso brasileiro não sofreu modificação. Em 2011, em seu primeiro discurso na Assembleia Geral da ONU, a presidente Dilma lamentou o fato de a Palestina ainda não ser membro pleno da organização, assim como enfatizou que o “reconhecimento ao direito legítimo do povo palestino à soberania e à autodeterminação amplia as possibilidades de uma paz duradoura no Oriente Médio”. A defesa da ampliação do grupo que discute o processo de paz palestino-israelense também esteve presente no discurso oficial brasileiro, assim como a necessidade de o Conselho de Segurança da ONU assumir sua responsabilidade quanto a assunto tão relevante para a segurança internacional.

Percebe-se, assim, a continuidade no âmbito no discurso. O ativismo, no entanto, diminuiu ao se considerarem os esforços brasileiros para participar do processo de paz e, nesse sentido, as “credenciais” brasileiras deixam de ser destaque nos discursos de embaixadores e do chanceler. O Ministro Patriota chegou a lançar uma nova proposta em 2012. Reuniu as diásporas árabe e judaica em Brasília na tentativa de buscar contribuições entre essas para o processo de paz no Oriente Médio. A iniciativa, apesar de inovadora e promissora, não teve continuidade e esse primeiro encontro não chegou a trazer resultados aplicáveis ao processo.

Outra iniciativa brasileira dos anos Dilma que não prosperou também possui relação com o Mundo Árabe. O conceito de “responsabilidade ao proteger”, lançado pela presidente Dilma na 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas, na esteira da intervenção da OTAN na Líbia e das discussões para a aprovação de uma na Síria, levou a alguns debates iniciais, mas acabou, depois de alguns meses, sendo abandonada pelo próprio Brasil, que não adicionou nada novo sobre o tema a seus discursos.

Em relação aos protestos nos países árabes, o Brasil manifestou-se favoravelmente às “justas aspirações” das sociedades do Mundo Árabe “por maior participação nas decisões políticas, em ambiente democrático, com perspectivas de crescimento econômico e inclusão

social”. Quando a repressão aos manifestantes atingia pontos críticos, as notas brasileiras destacavam a necessidade de soluções pacíficas.

Nos casos do conflito na Líbia e na Síria, que foram os que chegaram ao Conselho de Segurança da ONU e levaram à votação e aprovação de resoluções, o Brasil pregou desde o início por uma saída pacífica e negociada. A participação brasileira restringiu-se a ações multilaterais, concentradas, com uma pequena exceção, às discussões na ONU.

A exceção deu-se em agosto de 2011, quando a situação na Síria já era preocupante, mas ainda não atingira o nível de guerra civil e grave crise humanitária a que chegaria. O Brasil, que à época ocupava cadeira no CSNU, enviou seu Subsecretário-Geral para África e Oriente Médio em delegação do IBAS à Damasco. A delegação tinha como objetivo buscar o fim da violência e o respeito aos direitos humanos no país, além de demonstrar a preocupação internacional com os acontecimentos. As promessas do presidente Assad ao grupo – de suspensão da violência e reformas democráticas - não foram cumpridas. A ação do IBAS, nesse momento, demonstra o compromisso desses países com os direitos humanos, mas também com a soberania da Síria. Assim como se abstiveram (Brasil e Índia) na votação da resolução do Conselho de Segurança que permitiu intervenção estrangeira na Líbia, o envio da delegação do IBAS representa, previamente, a posição contrária desses países quanto a uma resolução que levaria a mais uma intervenção em um país árabe.

Posteriormente, as ações brasileiras em relação aos protestos no Mundo Árabe, notadamente ao grave conflito sírio, restringiram-se ao âmbito do discurso e a algumas doações humanitárias. A posição brasileira foi pautada pela defesa de tradicionais princípios da política externa do país, com a ênfase constante na necessidade de uma solução pacífica, negociada e conduzida pelos próprios sírios. Ao manter preceitos tradicionais, o governo brasileiro evitou maiores riscos e embasou a legitimidade de sua posição no consenso multilateral e no respeito ao Direito Internacional. Simultaneamente, no entanto, evitou um maior engajamento na questão.

A “Primavera Árabe”, contudo, não chegou a levar, especificamente, a uma reorientação da política externa brasileira para a região. Mesmo com a troca de governantes de longa data e a mudança de regime em determinados países, o que se percebe, de maneira geral, é a continuidade das grandes linhas orientadoras da aproximação com a região. Assim, a Cúpula ASPA, apesar de adiada, não chegou a ser cancelada devido às manifestações no Mundo Árabe. Foi realizada em outubro de 2012, no Peru. Mais do que isso, as reuniões de

pontos focais tiveram continuidade ao longo dos três primeiros anos de governo Dilma, e novos encontros foram criados.

A continuação das reuniões da ASPA ilustra a afirmação de Rosati (1994) de que a política externa de um período é influenciada por acordos passados e compromissos políticos. Assim como o mecanismo da ASPA advém de compromissos anteriores, a assinatura do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Palestina em 2011 também é resultado de negociações prévias, demonstrando a influência da política externa anterior.

Os dados aqui apresentados confirmam, então, a hipótese inicial dessa dissertação. Mesmo com o choque externo – a “Primavera Árabe” – e a troca de presidentes no Brasil em 2011, a política externa brasileira para o Mundo Árabe não sofreu reorientação. De acordo com a classificação estipulada por Hermann (1990), pode-se afirmar que as mudanças ficaram concentradas no âmbito do “ajuste”, visto que não ocorreram modificações nos objetivos da política externa brasileira para a região, nem na forma em que esses são buscados. A mudança ocorreu na intensidade em que as políticas são adotadas.

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 empresariais, 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”<sup>43</sup>, impõe sua visão à política externa. Ao prezar por uma “diplomacia de resultados”, o foco de Dilma concentra-se, notadamente, em questões econômicas e, por vezes, de educação, ciência e tecnologia. Com isso, a presidente acaba por não priorizar, ao contrário do ex-presidente Lula, discussões internacionais com foco especificamente políticos.

Os momentos de crise, como o pelo qual passou o Mundo Árabe nos primeiros meses de 2011, e pelo que ainda passa a Síria, não devem ser períodos de retração da diplomacia brasileira. Essas situações proporcionam oportunidade para uma diplomacia mais ativa, na qual o país pode demonstrar sua contribuição para a solução da questão. Essa foi a intenção do Ministro Amorim quando visitou o Líbano em 2006 e a Palestina em 2009, logo após o cessar-fogo desses com Israel. O que o chanceler buscava era inserir o Brasil nas negociações de paz e contribuir com o papel de mediador. A mesma ação só pode ser perceptível no

---

<sup>43</sup> Expressão utilizada por Hermann (1990).



governo Dilma em agosto de 2011, ainda no início do conflito na Síria e em conjunto com os parceiros do IBAS. Posteriormente, o país absteve-se de maiores envolvimento na busca de soluções negociadas para a guerra civil na Síria demonstrando, mais uma vez, uma queda no ativismo diplomático brasileiro.

Além disso, durante a presidência de Luís Inácio Lula da Silva, grandes ações são perceptíveis em direção ao Mundo Árabe, como a criação da própria cúpula ASPA, a abertura de diversas embaixadas e a nomeação de um representante brasileiro específico para o Oriente Médio, o foco dado ao processo de paz entre Israel e Palestina e o reconhecimento do Estado palestino. A política externa de Dilma deu continuidade a essas ações, sem, contudo, aprofundá-las. As iniciativas criadas durante seu governo – ou seja, o conceito de “responsabilidade ao proteger” e a reunião das diásporas árabe e judaica no Brasil – não receberam maiores incentivos e acabaram por não prosperar.

Em suma, as mudanças concentram-se na intensidade da política externa brasileira para o Mundo Árabe, com uma diminuição da mesma nos anos Dilma, mas sem modificação da estratégia de política para a região. Os resultados da aproximação – como o aumento do comércio e dos investimentos, a continuação dos encontros da ASPA, o apreço árabe por uma participação brasileira no processo de paz - não foram ainda afetados pelo recuo dos últimos três anos. O comércio, por exemplo, atingiu novos níveis e novos acordos técnicos foram assinados entre o Brasil e determinados países árabes – acordos que visam justamente à facilitação de comércio. A presença política, no entanto, diminuiu, mas os reflexos da intensa atividade diplomática do período anterior ainda são visíveis.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS. Assembleia da ONU suspende Líbia do Conselho de Direitos Humanos. **Folha de São Paulo on line**, São Paulo, 01 mar. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/882899-assembleia-da-onu-suspende-libia-do-conselho-de-direitos-humanos.shtml>>. Acesso em: 08 out. 2013.

AGÊNCIA EFE (EFE). ONU suspende Líbia do Conselho de Direitos Humanos. **Opera Mundi**, São Paulo, 01 mar. 2011. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/10061/conteudo+opera.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Temer classifica como produtiva sua visita ao Líbano. **Notícias UOL**, São Paulo, 22 nov. 2011a. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2011/11/22/temer-classifica-como-produtiva-sua-visita-ao-libano.jhtm>>. Acesso em: 14 out 2013.

\_\_\_\_\_. Plano de seis pontos para Síria proposto pelo enviado especial Kofi Annan. **Veja**, São Paulo, 12 abr. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/plano-de-seis-pontos-para-siria-proposto-pelo-enviado-especial-kofi-annan> >. Acesso em: 10 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Países árabes e da América do Sul debatem educação para desenvolvimento. **Terra on line**, São Paulo, 4 out. 2013. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/paises-arabes-e-da-america-do-sul-debatem-educacao-para-desenvolvimento,9f82a26681481410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

AL JAZEERA. Battle for Libya: key moments. **Al Jazeera on line**, Doha, 19 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/indepth/spotlight/libya/2011/10/20111020104244706760.html>>. Acesso em: 10 out. 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 3-10, mar. 2007,

AMORIM, 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: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 8 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da reunião de Cúpula da Liga Árabe. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Argel, 22 mar. 2005. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 08 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da Conferência Internacional de Paris de Apoio ao Líbano. In: BRASIL. MRE. Paris, 25 de jan. 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/01/25/discurso-do-ministro-celso-amorim-por-ocasio-da>>. Acesso em: 04 ago 2013.

\_\_\_\_\_. Palestra do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 2. 200 nov. 5-6, Rio de Janeiro. **O Brasil no Mundo que vem aí**. Brasília: FUNAG, 2008. p. 15-31.

\_\_\_\_\_. Apresentação do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, no Seminário Internacional de Mídia sobre a Paz no Oriente Médio, organizado pelas Nações Unidas. In: BRASIL. MRE. Rio de Janeiro, 27 jul. 2009. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 08 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, edição especial, p. 214-240, 2010.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS BRASIL-ARÁBE (ANBA). Árabes reconhecem novo regime líbio. **ANBA on line**, São Paulo, 22 ago. 2011a. Disponível em: <[www.anba.com.br](http://www.anba.com.br)>. Acesso em: 24 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Brasil mantém contato com rebeldes líbios. **ANBA on line**, São Paulo, 23 de ago. de 2011b. Disponível em: <[www.anba.com.br](http://www.anba.com.br)>. Acesso em: 24 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Brasil faz doações a refugiados palestinos. **ANBA on line**, São Paulo, 16 dez. 2011c. Disponível em: <[www.anba.com.br](http://www.anba.com.br)>. Acesso em: 24 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Brasil e Marrocos firmam termo de cooperação. **ANBA on line**, São Paulo, 29 abr. 2011d. Disponível em: <[www.anba.com.br](http://www.anba.com.br)>. Acesso em: 24 nov. 2012.

ANDERSON, Perry. Explosões em sequência. **Piauí**, São Paulo, ed. 57, jun. 2011. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-57/tribuna-livre-da-luta-de-classes/explosoes-em-sequencia>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

ASSOCIATED PRESS (AP). José Graziano da Silva é eleito diretor-geral da FAO. **O Globo on line**, Rio de Janeiro, 26 jun. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/jose-graziano-da-silva-eleito-diretor-geral-da-fao-2757655>>. Acesso em: 21 set. 2013.

BAEZA, Cecília. O reconhecimento do Estado Palestino: origens e perspectivas. **Meridiano 47**, Brasília, v. 12, n. 126, p. 34-42, jul-ago. 2011.

BARBA, Mariana Della. Brasil é criticado por ajuda financeira “baixa” à Síria. **BBC Brasil**, São Paulo, 12 fev. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140211\\_ajuda\\_brasil\\_siria\\_mdb.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140211_ajuda_brasil_siria_mdb.shtml)>. Acesso em: 12 fev. 2014.

BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização: 2003-2010**. Brasília: FUNAG, 2012. Tomo 2.

BBC BRASIL. Oposição líbia rejeita plano de paz proposto pela União Africana. **BBC BRASIL on line**, São Paulo, 11 abr. 2011. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/04/110411\\_libia\\_oposicao\\_rejeita\\_rp.shtm](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/04/110411_libia_oposicao_rejeita_rp.shtm)>. Acesso em: 10 out. 2013.

BERCITO, Diogo. Protestos no Brasil fazem Temer encurtar agenda em Israel. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 jun. 2013. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1297504-protestos-no-brasil-fazem-temer-encurtar-agenda-em-israel.shtml>>. Acesso em: 20 out. 2013.

BOUTEFLIKA, Abdelaziz. **Ceremonie d'ouverture du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des pays d'Amerique du Sud et des pays membres de la Ligue des etats arabes**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.el-mouradia.dz/francais/discours/2005/05/D100505.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BRASIL apoia resolução da ONU contra Síria. **Carta Capital**, São Paulo, 23 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/brasil-apoia-resolucao-da-onu-contrasiria>> Acesso em: 08 out. 2013.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; BRASIL. Ministério da Educação. **Ciências sem fronteiras: o programa: o que é**. [2011?]. Disponível em: <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>>. Acesso em: 23 out. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (BRASIL.MDIC). **Balança comercial brasileira: países e blocos econômicos. 1992-2014**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/>>. Acesso em: 04 fev. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

\_\_\_\_\_. **Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo: 2003-2010**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores: Secretaria de Planejamento Diplomático, 2011.

\_\_\_\_\_. **Notas à imprensa**. 2003-2013. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 27 jun. 2012 – 01 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Cúpula América do Sul-Países Árabes. In: \_\_\_\_\_. **Mecanismos inter-regionais**. [2010?]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cupula-america-do-sul-paises-arabes-asma>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

BRASIL. PORTAL BRASIL. Países sul-americanos e árabes participam de workshop sobre regiões áridas na PB. In: Brasil. Portal Brasil. 23 maio 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2011/05/paises-sul-americanos-e-arabes-participam-de-workshop-sobre-regioes-aridas-na-pb>>. Acesso em: 24 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Missão ao Oriente Médio gera mais de US\$ 80 milhões em negócios para o Brasil. In: Brasil. Portal Brasil. 17 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2012/02/missao-ao-orientemidio-gera-mais-de-us-80-milhoes-em-negocios-para-o-brasil-1>>. Acesso em: 24 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Missão empresarial brasileira busca parcerias na Argélia. In: Brasil. Portal Brasil. 02 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/12/missao-empresarial-brasileira-busca-parcerias-na-argelia>>. Acesso em: 24 out. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Presidenta: biografia. In: \_\_\_\_\_. **Portal do Planalto**. 04 jul. 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidenta/biografia>>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Vice-Presidência da República. Notícias do Vice. Michel Temer recebe a fragata União no Líbano. In: \_\_\_\_\_. **Portal do Planalto**. 22 nov. de 2011a. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/noticias/2011/11/michel-temer-recebe-a-fragata-uniao-no-libano>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Vice-presidente inaugurou primeiro Centro Cultural do Brasil no Oriente Médio. In: \_\_\_\_\_. **Portal do Planalto**. 18 nov. 2011b. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/noticias/2011/11/vice-presidente-inaugurou-primeiro-centro-cultural-do-brasil-no-oriente-medio>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Michel Temer visita Omã. In: \_\_\_\_\_. **Portal do Planalto**. 28 mar. 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/noticias/2013/03/michel-temer-visita-oma-2>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Michel Temer visita Israel e Palestina. In: \_\_\_\_\_. **Portal do Planalto**. 14 jun. 2013a. Disponível em: <[http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/noticias/2013/06/michel-temer\\_visita\\_israel\\_e\\_palestina](http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/noticias/2013/06/michel-temer_visita_israel_e_palestina)>. Acesso em: 20 out. 2013.

CARDOSO, Abgail. Canteiro de Oportunidades. **Câmara Árabe em Revista**, ano 5, n. 3, set./out. 2010.

CARRIERI, Marcos. Temer discute ampliação do comércio com os árabes. **ANBA on line**, São Paulo, 12 nov. 2013. Disponível em: <[www.anba.com.br](http://www.anba.com.br)>. Acesso em: 20 nov. 2013.

CERVO, Amado. A Cúpula América do Sul-Países Árabes: um balanço. **Meridiano 47**, Brasília, v. 58, p. 2-3, maio 2005.

CHACRA, Gustavo. Brasil é o 2º país do mundo na rota de investimentos árabes. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,brasil-e-o-2-pais-do-mundo-na-rota-de-investimentos-arabes,696993,0.htm>>. Acesso em: 14 out. 2012.

CNN WIRE STAFF. A timeline of the conflict in Libya. **CNN on line**, Atlanta, 24 ago. 2011. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2011/WORLD/africa/08/18/libya.timeline/index.html>>. Acesso em: 13 out. 2013.

CORDEIRO, Paulo. Brasil não terá grandes oportunidades na Líbia agora. **Veja on line**, São Paulo, 12 nov. 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/brasil-nao-tera-grandes-oportunidades-na-libia-agora>>. Acesso em: 23 out. 2013.

CÔRREA, Luiz Felipe de Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Ed. rev. e atual. Brasília: FUNAG, 2007.

CRUZ, José de Arimatia. Brazil's foreign policy under Luis Inácio Lula da Silva: an early assesment of a leftist president. **Politics and Policy**, Mexico City, v. 33, n. 1, p.13-35, mar. 2005.

DANIEL, Isaura. Árabes melhoram ambiente para investimento. **ANBA on line**, São Paulo, 30 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/noticia/8730985/especiais/arabes-melhoram-ambiente-para-investimentos/>>. Acesso em: 12 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Catar e Brasil terão cooperação em Copas. **ANBA on line**, São Paulo, 10 mar. 2011. Disponível em: <[www.anba.com.br](http://www.anba.com.br)>. Acesso em: 24 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Os planos de Michel Temer para o mundo árabe. **ANBA on line**, São Paulo, 25 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/noticia/20021716/diplomacia/os-planos-de-michel-temer-para-o-mundo-arabe/>>. Acesso em: 20 out. 2013.

EFE; FRANCE PRESSE. Grupo de Ação sobre a Síria chega a acordo de transição. **Veja on line**, São Paulo, 30 jun. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/acordo-em-genebra-sobre-principios-da-transicao-na-siria>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). Entenda o caso do senador boliviano Roger Pinto Molina. **EBC on line**, Brasília, 26 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2013/08/entenda-o-caso-do-senador-boliviano-roger-pinto-molina>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

FERABOLLI, Sílvia. A Liga Árabe de Estados e a projeção internacional de uma identidade coletiva árabe. **Século XXI**, Porto Alegre, v.3, n.2, p. 85-94, jul./dez. 2012.

FIGUEIREDO, Luiz Alberto. Discurso do Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado na cerimônia de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Brasília, 28 ago. 2013. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 30 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Discurso do Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. In: BRASIL. MRE. Brasília, 28 ago. 2013a. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 30 ago. 2013.

FRANCE PRESSE. Começa reunião do grupo de ação da Síria em Genebra. **G1 Mundo**, Rio de Janeiro, 30 jun. 2012. Disponível em: <<http://m.g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/comeca-reuniao-do-grupo-de-acao-sobre-a-siria-em-genebra-1>>. Acesso em: 11 out. 2013.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO (FUNAG). **Patriota ressalta importância de cursos para diplomatas estrangeiros**. 13 maio 2013. Disponível em <<http://www.funag.gov.br/index.php/es/destaques/novidades/210-patriota-ressalta-importancia-de-cursos-para-diplomatas-estrangeiros>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

GÁMEZ, Pablo. Sudamérica mira al mundo árabe. **WebIslam**, Córdoba, 26 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.webislam.com/?idt=9333>>. Acesso em: 28 out. 2012.

GIRALDI, Renata. Brasil é modelo de democracia e desenvolvimento social, diz presidente da Tunísia a Patriota. **Empresa Brasil de Comunicação (EBC)**, Brasília, 25 abr. 2012. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-04-25/brasil-e-modelo-de-democracia-e-desenvolvimento-social-diz-presidente-da-tunisia-patriota>>. Acesso em: 04 jun. 2013.

GOLDMANN, Kjell. Change and stability in foreign policy: detente as a problem of stabilization. **World Politics**, Cambridge, v. 34, n.2, p. 230-266, jan 1982.

GUSTAVSSON, Jakob. How should we study foreign policy change? **Cooperation and Conflict**, SAGE publications, London, Thousand Oaks, CA, and New Delhi, v. 34, n.1, p. 73-95, 1999.

HAGAN, Joe D. Domestic political regime change and foreign policy restructuring: a framework for comparative analysis. In: ROSATI, Jerel A.; SAMPSOM III, Martin W.; HAGAN, Joe D. (Ed.). **Foreign Policy Restructuring**: how governments respond to global change. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. p. 138-163.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, mar. 1990.

HOLSTI, Kalevi J. Introduction. In: HOLSTI, Kalevi J. (Ed.). **Why nations realign**: foreign policy restructuring in the post war world. London: Allen &Unwin, 1982.

HOURANI, Albert. **Uma história dos povos árabes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HUDSON, Valerie; VORE, Christopher S. Foreign Policy Analysis yesterday, today and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, n.2, p. 209-238, out de 1995.

LAFER, Celso. O Brasil, sua gente e o Oriente Médio. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 jul 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,o-brasil-sua-gente--e-o-oriente-medio-,900411,0.htm>>. Acesso em: 03 de nov. 2013.

LAMAS, Bárbara Gomes. Palestina e Israel: acordos de Oslo, Camp David II e Mapa da Paz. **Cenários PUC Minas**: Conjuntura Internacional, Belo Horizonte, 17 nov. 2004. Disponível em: <[http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTIC20050802162917.pdf](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20050802162917.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2013

LASSANCE, Antonio. Política externa volta a falar grosso. **Carta Maior on line**. Porto Alegre, 18 set. 2013. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-primeiro-'guenta'-de-Dilma/4/29049>>. Acesso em: 21 set. 2013

LEITÃO, Thais. Militares brasileiros embarcam para o Líbano, onde integrarão missão de paz da ONU. **EBC**, Brasília 06 out 2011. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-10-06/militares-brasileiros-embarcam-para-libano-onde-integrarao-missao-de-paz-da-onu>>. Acesso em: 12 maio 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, pp. 24-59, 2005.

\_\_\_\_\_. Na trilha de uma política externa afirmativa. **Observatório da Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 94-100, 2003. Disponível em: <[http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/panorbrasileirog2003\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/panorbrasileirog2003_bra.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2012.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à sede da Liga dos Estados Árabes. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Cairo, 2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica->

federativa-do-brasil/642332209652-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>. Acesso em: 04 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na I Cúpula ASPA, In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil>>. Acesso em: 12 maio 2012.

MACEDO, Danilo; GIRALDI, Renata. Temer começa hoje visita de uma semana a Israel e à Palestina. **EBC**, 17 jun 2013. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-17/temer-comeca-hoje-visita-de-uma-semana-israel-e-palestina>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

MACIEL, Tadeu M.; AGUIAR, Diego. O Brasil na Conferência de Paz de Annapolis. In: RODRIGUES, Gilberto M.A.; RODRIGUES, Thiago (Org.). **O Brasil nas negociações do Oriente Médio**. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2010. p. 16-24. (Cadernos GAPConflitos, 6).

MAIA, Ana Caroline Medeiros. Conferência de Annapolis. **Cenários PUC Minas - Conjuntura Internacional**. Belo Horizonte, 04 dez 2007. Disponível em: <[http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTIC20071212140618.pdf](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20071212140618.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

MANZUR, Tânia Maria Pechir Gomes. Análise da Cúpula América do Sul-Países Árabes. **Meridiano 47**, Brasília, v. 58, p. 4-8, maio 2005.

MESSARI, Nizar. O Brasil e o Mundo Árabe. In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Ed.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 159-179.

NERY, Natuza. Dilma cobra do Itamaraty diplomacia de resultados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 mar 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2803201108.htm>>. Acesso em: 19 jul. 2012.

NEWMAN, Lucia. Mundo multipolar em construção. In: INTER PRESS SERVICE. **A outra história**. 2009. Disponível em: <<http://www.mwglobal.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=4647>>. Acesso em: 16 ago 2010.

NINIO, Marcelo. Brasil mandará Amorim para Annapolis. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 nov. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2211200717.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

O GLOBO. Espionagem abala diplomacia americana: editorial. **O Globo**, Rio de Janeiro, 26 out. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniao/espionagem-abala-diplomacia-americana-10545605>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

OJEDA, Igor. Diplomacia brasileira sob Dilma e Patriota muda de estilo, mas mantém essência. **Opera Mundi**, São Paulo, 02 jan. 2013. Disponível em: <[http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/26165/diplomacia+brasileira+sob+dilma+e+patriota+muda+de+estilo+mas+mantem+essencia.shtml?utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/26165/diplomacia+brasileira+sob+dilma+e+patriota+muda+de+estilo+mas+mantem+essencia.shtml?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter)>. Acesso em: 02 jan. 2013.



ONU BRASIL. **Conflito na Síria**: entenda a Crise. [2013?]. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/siria/>>. Acesso em: 08 out. 2013.

PASSOS, Najlla. Com Dilma, política externa fica mais planejada e menos política. **Carta Maior on line**, Porto Alegre, 08 jan. 2012. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=19344](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19344)>. Acesso em: 10 jan. 2012.

PATRIOTA, Antonio. Continuar não é repetir. Entrevista concedida a Paulo Celso Pereira da Veja, São Paulo em 09 jan. 2011. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Diplomacia pública**: artigos de política externa, 09 jan. 2011. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 08 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Discurso de Patriota na transferência de cargo de Ministro das Relações Exteriores. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública**: discursos, artigos e entrevistas. Brasília, 2011a. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 08 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Fala Mansa. Entrevista concedida a Fabiana Godoy da Revista Poder em nov. de 2011. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública**: discursos, artigos e entrevistas. Brasília, 2011b. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 04 maio 2012.

\_\_\_\_\_. A política sul-sul é prioridade. Entrevista concedida à Cynara Menezes, **Carta Capital on line**, São Paulo, 14 fev. 2011c. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/a-politica-sul-sul-e-prioridade>>. Acesso em: 08 março 2012.

\_\_\_\_\_. Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota no Debate Aberto de Alto Nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública**: discursos, artigos e entrevistas, Nova York, 11 fev. 2011d. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 08 mar 2012.

\_\_\_\_\_. Potências são “inoperantes” na questão Palestina, diz Patriota. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 out 2011e. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/991614-potencias-sao-inoperantes-na-questao-palestina-diz-patriota.shtml>>. Acesso em: 23 jun 2012.

\_\_\_\_\_. Discurso na cerimônia do Dia do Diplomata – formatura da turma de alunos do Instituto Rio Branco. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública**: discursos, artigos e entrevistas, Brasília, 20 abr 2012. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 17 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública**: discursos, artigos e entrevistas. Brasília, 21 fev. 2012a. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 08 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. O tear remoto da paz. **Estado de São Paulo**, São Paulo. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública**: discursos, artigos e entrevistas, 23 set. 2012b. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 29 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Para muitas questões não há solução militar. Entrevista à Deutsche Welle em 4 fev. 2013. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública**: artigos de política externa. 04 de fevereiro de 2013. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 29 fev. 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.51, n.2, pp. 136-156, 2008.

PRETO, Afonso C.O. Um enviado especial para o Oriente Médio. Entrevista. In: RODRIGUES, Gilberto M.A.; RODRIGUES, Thiago (Org.). **O Brasil nas negociações do Oriente Médio**. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2010. p. 16-24. (Cadernos GAPConflitos, 6).

REUTERS. Síria assina convenção contra armas químicas, diz diplomata. **Exame.com**, São Paulo, 12 set. 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/siria-assina-convencao-contra-armas-quimicas-diz-diplomata>>. Acesso em: 08 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Timeline: Libya's civil war nears end. **Reuters on line**, Nova York, 20 out. 2011. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2011/10/20/us-libya-events-idUSTRE79J24N20111020>>. Acesso em: 10 out. 2013.

ROCHA, Alexandre. Crise precipitou Primavera Árabe, diz embaixador. **ANBA on line**, São Paulo, 20 set. 2011. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Brasil e Argentina criam Federação de Câmaras Árabes. **ANBA on line**, São Paulo, 16 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/>>. Acesso em: 27 abr. 2013.

ROSATI, Jerel A.; SAMPSOM III, Martin W.; HAGAN, Joe D. The study of change in foreign policy. In: ROSATI, Jerel A.; SAMPSOM III, Martin W.; HAGAN, Joe D. (Ed.). **Foreign Policy Restructuring: how governments respond to global change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. p. 3-21.

ROSATI, Jerel A. Cycles in Foreign Policy Restructuring: The politics of continuity and change in U.S. foreign policy. In: ROSATI, Jerel A.; SAMPSOM III, Martin W.; HAGAN, Joe D. (Ed.). **Foreign Policy Restructuring: how governments respond to global change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. p. 221-264.

ROSENAU, James N. Foreign policy as adaptive behavior: some preliminary notes for a theoretical model. **Comparative Politics**, v. 2, n. 3, abr. P. p. 365-387, 1970.

ROTHKOPF, David. The world's best foreign minister. **Foreign Policy**, Washington, 07 out. 2009. Disponível em: <[http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the\\_world\\_s\\_best\\_foreign\\_minister](http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2009/10/07/the_world_s_best_foreign_minister)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, durante a cerimônia de posse no Congresso Nacional. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Diplomacia pública**: discursos, artigos e entrevistas. Brasília, 01 jan. 2011. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 15 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Discurso da presidente da República no dia do diplomata/formatura da turma Rio Branco. In: BRASIL. MRE. **Diplomacia pública**: discursos, artigos e entrevistas. Brasília, 20 abr. 2011a. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 15 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Discurso na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas. In: BRASIL.MRE. **Diplomacia pública**: discursos, artigos e entrevistas. Nova York, 21 set. 2011b. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 15 março 2012.

\_\_\_\_\_. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da III Cúpula ASPA. In: BRASIL.MRE. **Diplomacia pública**: discursos, artigos e entrevistas. Lima, 02 out. 2012. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 20 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas. In: BRASIL.MRE. **Diplomacia pública**: discursos, artigos e entrevistas. Nova York, 24 set. 2013. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>. Acesso em: 02 nov. 2013.

SANTOS, Áurea. Árabes pedem cooperação agrícola a Patriota. **ANBA on line**, São Paulo, 27 set. 2011. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Brasil promove cooperação com árabes. **ANBA on line**, São Paulo, 06 jun. 2011a. Disponível em: <<http://www.anba.com.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 56, n.1, p. 40-59, 2013.

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

SKIDMORE, David. Explaining state responses to international change: the structural sources of foreign policy rigidity and change. In: ROSATI, Jerel A.; SAMPSON III, Martin W.; HAGAN, Joe D. (Ed.). **Foreign Policy Restructuring: how governments respond to global change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. p. 43-64.

TERRA. **Primavera árabe**: luta por liberdade revoluciona norte africano e península arábica: linha do tempo. 2010-2013. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/noticias/infograficos/protestos-mundo-arabe/>>. Acesso em: 08 out. 2013.

TRUDA, Felipe. Em Porto Alegre, Dilma exalta política externa do governo petista. **G1**, Rio de Janeiro, 14 maio 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/05/em-porto-alegre-dilma-exalta-posicao-do-brasil-no-cenario-internacional.html>>. Acesso em: 28 out. 2013.

VAGNI, Juan José. Brasil y la cumbre América del Sur – Países árabes: ¿Encuentro estratégico o diplomacia de fanfarria?. In: **CONTRA Relatos desde el Sur**: Apuntes sobre África y Medio Oriente. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados UNC /CLACSO Programa Sur-Sur), ano 1, n. 1, dez. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cea/contra/1.1/vagni.rtf>>. Acesso em: 13 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. La cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA): balances de un acercamiento estratégico. **Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos**, Madri, n. 8, jun./dez. 2009. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/teimrevista/numeros/numero-8-junio->

diciembre-de-2009/la-cumbre-america-del-sur-paises-arabes-aspa-balances-de-un-acercamiento-estrategico>. Acesso em: 13 jun. 2012.

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.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Explicação de voto proferida pela Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti por ocasião da consideração de Resolução sobre a situação na Líbia, no Conselho de Segurança. In: United Nations. Permanent Mission of Brazil. **Security Council 2011**. 26 fev. 2011. Disponível em: <[http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlrv-csnu-Explicacao-de-voto-resolucao\\_1970\\_sobre-a\\_Libia.html](http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlrv-csnu-Explicacao-de-voto-resolucao_1970_sobre-a_Libia.html)>. Acesso em: 08 out. 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Israel-Palestina: a lógica da segunda Intifada. In: **Terra: Relações Internacionais: artigos**. São Paulo, [2001?]. Disponível em: <[http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo\\_39.htm](http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_39.htm)>. Acesso em: 29 out. 2013.

WASSERMANN, Rogério. Em dois anos Dilma viaja menos que Lula em 1º ano de mandato. **BBC BRASIL**. São Paulo, 03 jan. 2011. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/01/121227\\_dilma\\_viagens\\_levantamento\\_rw.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/01/121227_dilma_viagens_levantamento_rw.shtml)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

## ANEXO A

## Países membros da Liga Árabe



Fonte: Dreamstime, 2014. Disponível em: <<http://pt.dreamstime.com/foto-de-stock-mapa-e-arredores-da-liga-%C3%A1rabe-image28727740>>. Acesso em: 31 mar 2014.