

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

**CARLA ANDRÉIA RONCONI HOLAND**

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010)  
PARA O ORIENTE MÉDIO:  
PRECEDENTES, AVANÇOS E RETOMADAS**

**Porto Alegre**

**2013**

**CARLA ANDRÉIA RONCONI HOLAND**

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010)  
PARA O ORIENTE MÉDIO:  
PRECEDENTES, AVANÇOS E RETOMADAS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Jacqueline Angélica Hernández Haffner

**Porto Alegre**

**2013**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

H722p Holand, Carla Andréia Ronconi

A política externa do governo Lula (2003-2010) para o Oriente Médio : precedentes, avanços e retomadas / Carla Andréia Ronconi Holand. – Porto Alegre, 2013.  
124 f. : il.

Orientadora: Jacqueline Angélica Hernández Haffner.

Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, 2012.

1. Política externa : Brasil. 2. Relações internacionais : Brasil : Oriente Médio.  
I. Hernández Haffner, Jacqueline Angélica. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. III. Título.

CDU 327(81)

**CARLA ANDRÉIA RONCONI HOLAND**

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010)**

**PARA O ORIENTE MÉDIO:**

**PRECEDENTES, AVANÇOS E RETOMADAS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 20 de dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dra. – Orientadora Jacqueline Angélica Hernández Haffner  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

---

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

---

Prof. Dra. Norma Breda dos Santos  
Universidade de Brasília – UNB

---

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

*A meus mestres até aqui e  
àqueles que ainda hão de vir.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por seu muito amor, bondade e misericórdia e por ter me feito chegar até aqui. A Ele toda a honra, glória e adoração.

Agradeço a meus pais, Carlos Alberto Holand e Carmen Lúcia Ronconi Holand, pelo seu amor, dedicação e por terem me incentivado e proporcionado as oportunidades e ferramentas para que eu cumprisse mais este feito em minha vida. A vocês todo o meu amor, carinho e admiração. Agradeço a meus irmãos e avós por seu companheirismo, alegria e incentivo de sempre.

Aos meus amigos, que apesar de minha pouca presença neste período, nunca deixaram de me incentivar e enviar palavras de motivação. Um agradecimento especial à amiga Débora Vogt por me ouvir e me auxiliar desde quando decidi cursar o Mestrado Acadêmico.

Não poderia deixar de agradecer ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI-UFRGS) e a seu coordenador, Prof. Paulo G. Fagundes Visentini, pelo auxílio desde o início do processo de escolha de meu tema de trabalho, bem como, aos demais professores do programa. Agradeço também pela bolsa Capes concedida, sem a qual não poderia ter realizado este curso.

Agradeço, ainda, à minha orientadora, Profa. Jacqueline A. H. Haffner, pela sua dedicação, paciência, gentileza e cortesia, as quais com certeza fizeram com que me saísse melhor ao longo de minha caminhada no curso de Mestrado. Ficarão as lembranças das conversas nas reuniões de orientação.

Por fim, agradeço aos demais envolvidos no PPGEEI-UFRGS: a secretária Alanna Teixeira e demais alunos bolsistas, por sua sempre simpatia e prontidão em ajudar; e aos colegas, pela parceria e pelos bons momentos ao longo do curso.

*Há cinco degraus para se alcançar a sabedoria:  
calar, ouvir, lembrar, agir, estudar.*

Provérbio árabe

## RESUMO

O presente trabalho se propõe a descrever e analisar a política externa brasileira para o Oriente Médio no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). O Brasil – conjuntamente com seus vizinhos sul americanos – buscou retomar e estreitar suas relações com essa região, que, historicamente, sempre apresentou-se como sendo não tradicional na atuação internacional brasileira. Assim, a política externa brasileira para o Oriente Médio é descrita e analisada, sendo identificados brevemente os antecedentes desta política desde o final da década de 1940 até os governos militares e o período de pós-democratização do País. A redescoberta recíproca das duas regiões representa vasto potencial ainda por se realizar no campo das relações bilaterais, tendo tido destaque no período o advento da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). Diante dos novos contornos conduzidos pelo governo Lula do diálogo brasileiro e sul americano com os países do Oriente Médio, o objetivo principal deste trabalho é analisar a evolução dessas relações. Dentre as variáveis a serem investigadas, o trabalho aborda as características da política externa brasileira oriundas do setor externo como fator supletivo ao desenvolvimento nacional. Ademais, o trabalho possui como hipótese principal o fato de que houve uma similaridade de abordagem entre as políticas externas dos governos brasileiros para o Oriente Médio em razão do caráter desenvolvimentista da política exterior brasileira, que passou por ajustes ao longo do governo Lula. Além dos objetivos econômicos buscados anteriormente, novas atribuições foram somadas às relações com a região, sobretudo, de cunho político e social, bem como de cooperação. Houve um incremento das trocas comerciais entre as partes e, no campo político, o Brasil procurou exercer um papel de mediador nos conflitos da região nunca antes perpetrado pelo País.

**Palavras-Chave:** Política Externa. Brasil. Lula. Oriente Médio. Liga Árabe.

## **ABSTRACT**

This paper aims to describe and analyze the Brazilian foreign policy for the Middle East under President Luis Inacio Lula da Silva (2003-2010). Brazil – together with its South American neighbors – sought to resume and strengthen its relations with the region, which, historically, has always presented itself as being not in the traditional Brazilian international relations. Thus, Brazil's foreign policy in the Middle East is discussed, starting briefly with the background to this policy since the late 1940s until the military governments and the post-democratization of Brazil. The mutual rediscovery of the two regions has a vast potential yet to be realized in the field of bilateral relations, emerging as highlight in the period the Summit of South American-Arab Countries (ASPA). Faced with the new contours conducted by the Lula government dialogue with Brazilian and South American countries with the Middle East, the main objective of this paper is to analyze the evolution of these relations. Among the variables to be investigated, the paper addresses the characteristics of Brazilian foreign policy coming from the external sector as a supplementary factor for national development. Moreover, the work has as main hypothesis the fact that there was a similarity of approach between the foreign policies of the Brazilian government to the Middle East because of the developmental character of Brazilian foreign policy, which was adjusted along the Lula government. In addition to economic goals pursued previously, new tasks were added to the relations with the region, mainly, political and social, as well as cooperative. There was an increase of trade among the parties and, in the political field, Brazil has sought to play a mediating role in conflicts in the region never before perpetrated by the country.

**Keywords:** Foreign policy. Brazil. Lula. Middle East. Arab League.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Intercâmbio Comercial Brasil - Oriente Médio (2003-2010).....	104
Figura 2 – Corrente de Comércio Brasil - Oriente Médio e Liga Árabe versus total Brasil (1999-2010).....	106
Figura 3 – Corrente de Comércio Brasil - Oriente Médio e Liga Árabe (1999-2010).....	107

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Intercâmbio Comercial Brasil - Oriente Médio (1999-2002).....	72
Tabela 2 – Exportações de equipamentos militares brasileiros, por região de destino (1975-1992 e 1993-2010).....	88
Tabela 3 – Intercâmbio Comercial Brasil - Oriente Médio (2003-2010).....	103

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANBA	Agência de Notícias Brasil-Árabe
APEX	Agência de Promoção de Exportações e Investimentos
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CGC	Conselho de Cooperação do Golfo
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EUA	Estados Unidos da América
FENU	I Missão de Paz das Nações Unidas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JAFZA	<i>Jebel Ali Free Zone</i>
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OLP	Organização para a Libertação da Palestina
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
RPEB	Resenha de Política Externa Brasileira
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA.....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 Fatores involuntários e voluntários.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 Características da política externa brasileira.....</b>	<b>24</b>
<b>2.3 Desenvolvimento como cerne da política externa brasileira .....</b>	<b>30</b>
<b>2.4 A diplomacia presidencial de Lula e seus impactos na política externa brasileira.....</b>	<b>41</b>
<b>3 ANTECEDENTES DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ORIENTE MÉDIO.....</b>	<b>49</b>
<b>3.1 O legado histórico: de Oswaldo Aranha a Fernando Henrique Cardoso.....</b>	<b>49</b>
<b>3.2 O caráter multilateral das relações nas décadas de 1950 e 1960.....</b>	<b>50</b>
<b>3.3 Governos militares: os choques do petróleo e o bilateralismo.....</b>	<b>55</b>
<b>3.4 Relações econômicas com a região nas décadas de 1970 e 1980.....</b>	<b>61</b>
<b>3.5 A redemocratização brasileira e o Pós-guerra Fria: de Sarney a FHC.....</b>	<b>66</b>
<b>4 A REAPROXIMAÇÃO COM O ORIENTE MÉDIO NO GOVERNO LULA.....</b>	<b>73</b>
<b>4.1 Aspectos diplomáticos e de cooperação.....</b>	<b>76</b>
4.1.1 A Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA).....	76
4.1.2 Participação do Brasil no Processo de Paz.....	82
4.1.3 Cooperação em Ciência e Tecnologia.....	85
4.1.4 Defesa.....	86
4.1.5 Agricultura.....	90
4.1.6 Energia.....	93
4.1.7 Infraestrutura.....	95
4.1.8 Transportes.....	97
<b>4.2 Relações econômicas.....</b>	<b>97</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>115</b>
<b>ANEXO A – O ORIENTE MÉDIO.....</b>	<b>121</b>
<b>ANEXO B – PAÍSES MEMBROS DA LIGA ÁRABE DE ESTADOS.....</b>	<b>122</b>
<b>ANEXO C – O MAGREB.....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXO D – O MASHREQ OU LEVANTE.....</b>	<b>124</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O conhecimento sobre determinado país ou região é fator determinante para relações bem sucedidas com os mesmos. Além disso, a redescoberta de um país ou região também necessita se arraigar novamente em bases sólidas de conhecimento para se firmar e representar novas alternativas, sejam elas de cunho político ou econômico, nas relações internacionais de qualquer entidade estatal. Discutir questões como estas é a que se propõe o presente trabalho, mais especificamente acerca de Brasil e Oriente Médio.

O Brasil – conjuntamente com seus vizinhos sul americanos – buscou retomar e estreitar suas relações com essa região, que, historicamente, sempre se apresentou como não tradicional na atuação internacional brasileira. De acordo com o período temporal abordado por este trabalho, essa retomada se deu em maior intensidade a partir do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. A continuidade nacional e continental, nas palavras do jornalista Paul Achcar (2005), fez parte de ajustes em uma nova linha de política externa introduzida pelo ex-presidente.

Ao longo de dois mandatos, o governo Lula se destacou por uma política externa engajada e de forte cunho político e social. O Brasil expandiu sua presença e opinião em foros multilaterais sobre os mais variados temas, desde segurança internacional e meio ambiente, até comércio e investimentos. O presidente Lula, juntamente com o então Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, foram os grandes porta-vozes desta nova forma de atuação empregada nas relações internacionais do País. Novas regiões foram contempladas com um diálogo mais direto e assertivo por parte da diplomacia brasileira, haja vista os novos interesses em política externa, já surgidos anteriormente ao governo Lula, a partir do início da década de 2000.

Sendo assim, dentre diferentes espaços, ressurgiu o Oriente Médio como foco da atenção tanto política e diplomática, quanto econômico-comercial do Brasil. A partir do governo Lula, uma série de encontros e missões passou a ocorrer com os países locais, levando a um maior relacionamento com os mesmos. O Brasil colheu durante a década os frutos desta investida, vendo as relações políticas, comerciais e de investimentos com o Oriente Médio crescerem a cada ano. De acordo com a observação feita por Achcar (2005), pode-se inferir que a interação das entidades regionais não é senão o contrapeso institucional da globalização das trocas, em outras palavras, a multiplicidade dessas entidades e das relações mantidas entre elas não pode ser a característica de certos blocos, a expensas de outros, inibidos de manter contatos entre eles. Sendo assim, não seria normal haver uma

relação euro latina e euro árabe sem haver uma relação latino-árabe, como a que passou a ser fomentada durante esse período de governo.

A redescoberta recíproca das duas regiões – neste caso América do Sul e Oriente Médio – representa vasto potencial ainda por se realizar no campo das relações bilaterais. É importante enfatizar as afinidades históricas entre elas, como os pontos de contato existentes entre os dois mundos quando da presença árabe na Península Ibérica e à conformação de tradições que criariam raízes na América Latina. Os laços humanos também se estreitaram entre as duas regiões através das correntes migratórias árabes em direção à América do Sul e, em particular, ao Brasil. Os imigrantes árabes contribuíram de forma marcante para a formação social e cultural dos países da região<sup>1</sup>, bem como se notou recentemente a caminhada inversa de migrantes sul americanos em direção aos países do Oriente Médio (AMORIM, 2005).

Observa-se que, sem se levar em conta a diversidade de situações, as duas regiões enfrentam desafios semelhantes na luta pelo desenvolvimento social e econômico e partilham de uma base de interesses e objetivos em comum. Os países de ambas as regiões partilham de valores como a busca pela justiça social e a valorização do Direito Internacional e do multilateralismo, defendendo um mundo multipolar e um ambiente internacional mais cooperativo (AMORIM, 2005).

Assim, ao longo do governo Lula, houve uma busca também pela diminuição da distância psicológica entre as duas regiões. Nesse quesito, sem dúvida o maior número de visitas de autoridades oficiais entre os países e o advento da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) são os pontos que mais se destacaram.

Mas é igualmente importante ter-se em mente a percepção árabe e dos demais países não árabes da região a respeito da América do Sul. Segundo Achcar (2005), em relação à imagem que o Brasil em particular possui perante o mundo árabe, ela é aquela, de forma geral, tradicional de país do futebol e do carnaval como na percepção de outros países do mundo. Entretanto, em termos mais setorializados por assim dizer, o Brasil e a América do Sul são conhecidos nos meios literários, por possuírem autores como Jorge Amado, Gabriel García Márquez e alguns outros traduzidos para a língua árabe. Também, são conhecidos por figuras como Paulo Freire, na educação, D. Helder Câmara e Leonardo Boff, na teologia, e Oscar Niemeyer, na arquitetura e realizador do projeto da universidade de Argel, na Argélia, e da feira de Trípoli, no Líbano.

---

<sup>1</sup> Apenas no Brasil, vivem mais de 10 milhões de descendentes de árabes, segundo dados de publicação do Itamaraty de 2005.

Outras curiosidades da percepção árabe sobre a América do Sul, destacadas por Achcar (2005) e que merecem menção, é a questão dos índios das Américas, que no inconsciente palestino, são o mais expressivo exemplo de seu drama (junto com o *apartheid*). Também, no inconsciente pan-árabe há a nostalgia de um encontro que não trouxe quaisquer resultados entre Guevara e Nasser, no Cairo, no início dos anos sessenta, quando da aventura perpetrada por Che no Congo. Para os árabes, sul americano ainda é um qualitativo que mede a violência de uma ditadura militar, ainda que possam pairar dúvidas sobre eles acerca da real existência ou continuidade de tais regimes. Além disso, a figura de Hugo Chávez no período tratado do governo Lula era a que predominava nos chefes de redação árabes, por significar uma “resistência aos norte-americanos” e, provavelmente, porque recordava os seus próprios dirigentes.

Mas particularmente onde estariam as raízes da relação latino-árabe? Primeiramente, elas foram fruto de circunstâncias socioeconômicas que provocaram uma emigração, entre 1860 e 1930, do *Mashreq* (Levante) árabe, mais especificamente, dos atuais Estados do Líbano, Síria e do “não-Estado” da Palestina. Houve outras migrações posteriores à Segunda Guerra Mundial e que estão ligadas principalmente à evolução da questão palestina e à guerra do Líbano<sup>2</sup>. De igual modo, ainda que sua história de integração tenha sido um pouco diferente, pode-se acrescentar a emigração dos judeus, começando pelos marroquinos de Tanger e de Tetuan, que se instalaram no Rio de Janeiro e em Belém, em meados do século XIX, e prosseguindo com os judeus egípcios e seus companheiros do *Mashreq*, no século XX (ACHCAR, 2005).

Uma questão de caráter importante é a forma como esses povos percebem a América Latina. Ela é vista como um todo, como a “outra América”, em um posicionamento curiosamente semelhante ao do Itamaraty, que enxerga a América Latina como uma ampliação da América do Sul, segundo Achcar (2005). Além disso, é importante mencionar que, particularmente, os árabes não veem os latino-americanos como pertencentes ao chamado *gharb*<sup>3</sup>, com o qual possuem atritos históricos e problemas de ingerência externa. Para eles, esse contingente de pessoas não representa nem os mesmos problemas políticos que possuem com os norte-americanos, nem a história de colonialismo europeu.

É nesse contexto que advém uma nova etapa continental para o diálogo latino-árabe e entre, especificamente, Brasil e países do Oriente Médio. Algo importante a ser mencionado é

---

<sup>2</sup> É importante mencionar que os cidadãos brasileiros de origem árabe vêm de países que representam menos de 10% da população do mundo árabe.

<sup>3</sup> O Ocidente é composto, de forma esquemática, pelos Estados Unidos e a Europa.

que sem a existência de uma necessidade econômica não seria possível vislumbrar-se tal diálogo. Dito de outra forma, sem a perspectiva de desenvolvimento das relações econômicas, o assunto não teria estado na ordem do dia desde sua retomada ainda no ano de 2000. Contudo, é preciso fazer a ressalva de que a relação entre Brasil e Oriente Médio não se reduz somente a uma relação de caráter puramente econômico. A política brasileira iniciada para com a região serviu justamente para criar um quadro favorável e sustentar as trocas econômicas em sentido amplo (ACHCAR, 2005). E isso parece realmente ter ocorrido como será visto adiante.

Um fator que também necessita ser exposto para uma abordagem acurada da região são seus aspectos geográficos. É preciso definir o que é o Oriente Médio. Para o presente trabalho, a região foi definida com base no mundo árabe, ou seja, todos os países membros da Liga dos Estados Árabes, incluindo nisto países considerados da África Subsaariana como a Mauritânia, o Sudão e os países do Chifre da África. Ademais, levaram-se em consideração países não árabes como Israel, país central no conflito que se estende na região há décadas, e Turquia e Irã, países de vital importância em termos políticos e em relação à balança de poder regional. No capítulo quatro também é explicada a divisão geográfica e de mercados feita pelo MRE e adotada por esse trabalho para a análise das relações econômicas da região com o Brasil.

Entretanto, segundo Messari (2005), é importante mencionar que para abordar uma região como a do Oriente Médio, torna-se extremamente difícil definir, em termos étnicos e culturais, o que é ser árabe, tamanhas são as divergências internas encontradas nos países. A partir dessa observação, pode-se entender inclusive a origem de muitos dos conflitos oriundos de radicalismos religiosos de conotação política, dentre outras questões, que ocorrem na região. A definição do mundo árabe em termos étnicos encontra resistências, já que alguns países ditos árabes e que são membros da Liga Árabe possuem expressivas minorias de não árabes étnicos (caso do Iraque, do Marrocos e do Sudão). A opção por uma definição em termos históricos também tem seus limites, já que nem todos os países ditos árabes compartilham a mesma história.

Assim, dentro do contexto apresentado, o presente trabalho se propõe a descrever e analisar a política externa brasileira para o Oriente Médio no decorrer de todo o governo Lula (2003-2010), identificando de forma breve os antecedentes desta política desde o final da década de 1940, quando do envolvimento de Oswaldo Aranha – chefe da missão brasileira junto às Nações Unidas – no encaminhamento da criação do Estado de Israel enquanto presidente das sessões da Assembleia Geral. Dentre as variáveis a serem investigadas, o

trabalho foca nas características da política externa brasileira oriundas do setor externo como fator supletivo ao desenvolvimento nacional, tais como o universalismo, a autonomia, a flexibilidade e ajustabilidade, o dinamismo e o multilateralismo.

A escolha de limitar a pesquisa em um único período de governo da história da política externa brasileira é de efeito analítico. Entretanto, é feita, de maneira breve, uma contextualização das relações do Brasil com os países do Oriente Médio desde o final da década de 1940 – quando das negociações da Organização das Nações Unidas (ONU) para a partilha da Palestina e criação do Estado de Israel – até o início do governo Lula. São levadas em consideração as variações existentes no ambiente internacional nesses momentos históricos. Outra questão a ser abordada é a definição da natureza dos problemas diplomáticos enfrentados pelo País em diferentes conjunturas externas e internas. Nesse sentido, a agenda de política externa do Brasil é apresentada em três vertentes ao longo de todo o trabalho, a saber, assuntos internacionais, geopolíticos e internos. A chave do processo de análise é, portanto, a verificação das continuidades e discontinuidades da política externa brasileira para o Oriente Médio.

Apresentam-se ao longo do trabalho as semelhanças de atuação da diplomacia brasileira em relação ao Oriente Médio, em especial, no que diz respeito a seu caráter realista e pragmático – características tradicionais presentes no modo de ação da política externa brasileira. Amado Cervo (2008) aponta, por exemplo, o movimento de aproximação do Brasil em relação aos países árabes e as preocupações advindas dos dirigentes de Israel e em parte da opinião pública nacional acerca dessa matéria, à época da primeira onda de aproximação, ainda no governo Geisel, e de uma segunda onda, a partir do governo Lula. Outra questão é a visita do presidente Lula, já no primeiro ano de mandato, aos países árabes, iniciando a nova orientação da política externa para a região. Na década de 1970, por sua vez, o Brasil prontamente estabelece relações com estes países, devido ao choque do petróleo de 1973 e ao aumento dos déficits comerciais brasileiros.

O enfoque na totalidade da região do Oriente Médio se dá principalmente pela bibliografia e análises disponíveis, inclusive por parte do Itamaraty, que analisa os países em conjunto, sinalizando apenas acordos ou outras questões pontuais com os países individualmente.

Assim, diante da retomada conduzida pelo governo Lula do diálogo brasileiro com os países do Oriente Médio, o objetivo principal do presente trabalho é analisar a evolução das relações Brasil-Oriente Médio ao longo deste governo. Os objetivos dessa nova aproximação não foram de todo novos. Eles vieram somados a objetivos já buscados anteriormente, com a

diferença de que novas atribuições lhes foram dadas, sobretudo de cunho político. Ademais, as características tradicionais da política externa desenvolvimentista brasileira foram retomadas. Para corroborar essas questões, são apresentados dados e busca-se fazer uma comparação entre os mesmos. Além disso, a pesquisa em questão visa analisar a trajetória desenvolvimentista brasileira com base em sua política externa diversificada em termos de parceiros regionais; neste caso, tomando-se os países do Oriente Médio como enfoque principal. Isto se justifica pelo fato de o Oriente Médio sempre ter sido uma região historicamente não tradicional de atuação da política exterior do Brasil e, também, pelo número ainda baixo de trabalhos acerca da mesma pela academia brasileira.

Como objetivos específicos da pesquisa foram elencados os seguintes pontos:

- a) levantamento de dados e breve descrição da política externa brasileira para os países do Oriente Médio antes do governo Lula;
- b) levantamento de dados e profunda descrição da política externa do governo Lula para os países do Oriente Médio;
- c) verificação das continuidades e descontinuidades da política externa de Lula em relação ao legado deixado anteriormente pela diplomacia brasileira em suas relações com o Oriente Médio nas considerações finais.

O trabalho possui como hipótese principal o fato de que houve uma similaridade de abordagem entre as políticas externas dos governos brasileiros para o Oriente Médio em razão do caráter desenvolvimentista da política exterior brasileira, que recebeu novos contornos ao longo do governo Lula. Assim, novas metas surgiram para a região no período. Além disso, dentro do argumento geral a ser analisado, a pesquisa trabalha com as seguintes hipóteses específicas:

- a) a política externa brasileira baseia-se historicamente no desenvolvimento firmado no setor externo e isto pode ser comprovado e observado de forma mais eficaz nos governos militares e principalmente no governo Lula, havendo outros níveis de intensidade dessa mesma política em outros governos brasileiros, mas ainda assim podendo-se notar uma continuidade;
- b) o Oriente Médio sempre foi uma região secundária para a atuação externa do Brasil, mas atualmente apresenta-se como polo de investimentos e de oportunidades comerciais para o País, intensificando o caráter desenvolvimentista do setor externo na política exterior brasileira.

Em relação à metodologia empregada no trabalho, tendo em vista o objetivo central da proposta de pesquisa, qual seja, o levantamento de dados a respeito da política exterior do

governo Lula para o Oriente Médio, a forma metodológica escolhida foi a pesquisa explanatória. Nesse sentido, embasou-se inicialmente na contextualização e caracterização das principais características da política externa brasileira e em demais dados históricos apresentados por diferentes autores que abordam o tema de política externa e economia brasileira, bem como teoria de relações internacionais. Foram utilizadas, também, outras fontes acerca da política exterior do Brasil para o período e região abordados, bem como informações do Itamaraty (relatórios de política externa em sua maioria) acerca do governo Lula e de suas relações com a região.

A forma de abordagem desenvolvida centrou-se na pesquisa qualitativa devido ao foco descritivo e interpretativo do estudo, o qual visa oferecer uma visão ampla e exploratória a respeito assunto. Já o método científico escolhido foi o lógico-dedutivo, uma vez que o trabalho utilizou a construção lógica partindo de fontes secundárias e dados históricos (discursos e documentos) e econômico-comerciais das relações diplomáticas e comerciais do Brasil com os países do Oriente Médio.

As conjugações da contextualização histórica com a descrição profunda do objeto de estudo configuram a escolha do método de procedimento histórico-monográfico para o estudo em questão. Nesse sentido, a pesquisa de discursos e linha de política externa do governo Lula para o Oriente Médio tornou necessário que o trabalho procedesse à contextualização dos resultados desta política na forma de dados econômico-comerciais. Através destes dados, portanto, buscou-se verificar os reais resultados alcançados pelo governo e diplomacia brasileiros para a região, bem como foi possibilitada a análise do legado da política externa brasileira para a mesma localidade. Ademais, a especificidade do estudo e a possibilidade de fornecer uma análise do desenvolvimentismo brasileiro com base no setor externo poderão servir de base para análises de outras regiões do globo seguindo-se esta mesma lógica. E isto constituiria a construção de um trabalho monográfico descritivo.

Sobre a técnica de pesquisa utilizada no trabalho, esta se baseou na coleta de dados secundários e, em caráter complementar, de dados primários. Esse levantamento se deu por meio da pesquisa bibliográfica e documental centrada em documentação indireta, como livros, artigos científicos, periódicos e relatórios de instituições oficiais brasileiras. A revisão documental procurou ter como base a coleta de arquivos governamentais públicos disponíveis, com destaque para sítios do governo brasileiro como o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Finalmente, a análise bibliográfica de obras de teóricos brasileiros e, em menor escala, de pensadores internacionais, forneceu o embasamento teórico da pesquisa.

Esta dissertação é composta por quatro capítulos, incluindo esta introdução. O Capítulo 2 buscará contextualizar a atuação internacional brasileira entre os anos de 1930 – início do primeiro Governo de Getúlio Vargas – e 2010 – final do Governo Lula da Silva –, apresentando as linhas gerais da política externa do País. Para isto será dado um tratamento histórico à análise, em outras palavras, a política externa brasileira será vista de uma perspectiva histórica acompanhada de suas principais características tradicionais.

No Capítulo 3, serão traçados, em linhas gerais, os antecedentes das relações do Brasil com os países do Oriente Médio, na tentativa de caracterizar o teor e a causa das relações entre estes atores ao longo dos mais de cinquenta anos anteriores ao advento do governo Lula. Para qualquer exercício de análise e raciocínio sobre determinada conjuntura, é sempre importante examinar-se os antecedentes e condicionantes da mesma. Dessa forma, houve a preocupação de partir desses fatos a fim de se apresentar de forma mais acurada a reaproximação do Brasil com o Oriente Médio ao longo da década de 2000, foco do capítulo posterior.

Assim, o objetivo do Capítulo 4 e último é fazer uma descrição e análise detalhada da atuação e conseqüente reaproximação brasileira com o Oriente Médio no período dos dois mandatos do governo Lula, o qual é o tema central e que faz parte do título deste trabalho. Tanto aspectos diplomáticos e de cooperação quanto de cunho econômico-comercial serão abordados. Por fim, nas considerações finais, buscar-se-á fazer um balanço das relações do Brasil com a região, abordando-se as limitações encontradas, bem como os desenvolvimentos conseguidos. Ademais, será analisada a confirmação ou negação das hipóteses de trabalho após análise crítica de cada capítulo.

Como exposto acima, tendo em vista o contexto de retomada de um mesmo padrão de política externa para uma região específica, como é o caso do Oriente Médio, o trabalho pretende contribuir para o pensamento acerca das diretrizes gerais e tradicionais da política externa brasileira no âmbito da pesquisa acadêmica. Já existem inúmeros trabalhos sobre a trajetória da política exterior do Brasil tomada de uma forma geral. O objetivo deste trabalho é traçar esta trajetória para uma região em particular e verificar se as mesmas características gerais desenvolvimentistas, firmadas na exploração do setor externo da economia, ainda se apresentam na política externa do governo Lula. Serão verificadas, assim, as continuidades e discontinuidades dessa abordagem. Além disso, se mostra necessário um conhecimento mais aprofundado, pela academia e pela sociedade brasileira, de regiões específicas do globo para a tomada de decisões em um contexto de globalização como o atual.

## **2 INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA**

O presente capítulo tem por objetivo contextualizar a atuação internacional brasileira entre os anos de 1930 – início do primeiro Governo de Getúlio Vargas – a 2010 – final do Governo Lula da Silva –, apresentando as linhas gerais da política externa do País. Para isto será dado um tratamento histórico à análise, em outras palavras, abordaremos a política externa brasileira de uma perspectiva histórica atrelada a suas principais características tradicionais derivadas da análise de Cervo e Bueno (2010), quais sejam, o universalismo, a autonomia, a flexibilidade e ajustabilidade, e o dinamismo e coragem. Acrescentamos ainda o multilateralismo, como característica relevante a ser analisada. Os autores apontam que estas características são oriundas do setor externo, o qual seria um fator supletivo ao desenvolvimento nacional, como exposto na introdução deste trabalho.

Anteriormente, a partir da primeira seção, analisaremos os fatores involuntários e voluntários apresentados por Ligiéro (2011) em sua obra, a qual busca examinar a continuidade da política exterior brasileira com base na comparação das políticas externas de dois governos brasileiros, a saber, a Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros e o Pragmatismo Responsável de Ernesto Geisel. Vendo estes fatores como peças-chave para a inserção internacional de um país, será realizada uma discussão de cada um dos fatores com a realidade histórica que permeia a trajetória da diplomacia brasileira.

Com base neste arcabouço conceitual, discutiremos, por fim, a perspectiva do desenvolvimentismo como cerne da política exterior brasileira, enfatizando suas bases políticas e econômicas desde o início desta estratégia de inserção internacional no Governo Vargas até o período foco do trabalho, qual seja, o Governo Lula. Dessa forma, é esperado que se chegue a um entendimento geral do desenvolvimentismo brasileiro, com o intuito de retomá-lo dentro das linhas tradicionais de política externa brasileira e no contexto das relações com uma região específica, como é o caso do Oriente Médio.

### **2.1 Fatores involuntários e voluntários**

Em sua inserção internacional, o Brasil conta com uma tradicional linha de atuação ao longo de sua história. Conceitos e características permeiam a trajetória diplomática brasileira, conferindo ao País uma continuidade e coerência no modo de agir e desempenhar suas ações em política externa, as quais se encontram baseadas em – além de outros quesitos – fatores involuntários e voluntários.

Com base na discussão realizada por Ligiéro (2011), os fatores involuntários incluem as características permanentes do país, como sua localização e extensão territorial, entre outras. Além disso, abarcam características que só podem ser mudadas em longo prazo, como a população e o produto.

Em termos de localização, este fator sempre teve um papel importante na inserção internacional do Brasil. Por um lado, a distância física com relação aos países centrais contribuiu para colocar o Brasil em uma situação periférica. Por outro, essa mesma distância preservou o país de um maior envolvimento nos dois grandes conflitos mundiais, por exemplo. Foi também um dos elementos que tornou possível os quase cento e trinta anos de paz de que desfruta o País até hoje. De igual forma, não se pode esquecer o fato de o Brasil ser um país latino-americano, algo que sempre exerceu grande influência sobre a política externa brasileira.

Contudo, a localização geográfica passou a ter menor relevância a partir de 1930, quando a promoção do desenvolvimento tornou-se o principal objetivo do país. Não somente as relações com os países mais ricos passaram a ter papel preponderante na busca de investimentos e aporte de tecnologia, além da constituição de mercados para produtos brasileiros e fornecedores, como também houve a aproximação com os países latino-americanos – à época do Governo Kubitschek – e o esforço de redução da dependência com relação aos Estados Unidos. Este esforço levou o Brasil a estabelecer relações com países mais distantes, como os da Europa Oriental, ou mesmo a China, em vista das vantagens econômico-comerciais que poderiam advir dessa cooperação, principalmente em termos comerciais. Essas aproximações com parceiros não tradicionais se deram pela primeira vez quando da instauração da Política Externa Independente (PEI) nos Governos Quadros e Goulart<sup>4</sup>.

É importante mencionar que para buscar maior autonomia frente à hegemonia e grande potência econômica ocidental, o Brasil justamente buscou aprofundar suas relações com os países em desenvolvimento, tornando-se a América Latina região prioritária nesse contexto. Ademais, houve também a aproximação com a África, sobretudo com os países do lado ocidental, devido a sua posição ao largo da outra margem do Atlântico.

Além da localização geográfica, a extensão territorial também é elemento central da atuação externa de um país. Um país continental como o Brasil tenderá a ter uma inserção

---

<sup>4</sup> Mais acerca da PEI pode ser conferido no trabalho de Luiz Fernando Ligiéro intitulado: A Autonomia na Política Externa Brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes? Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

internacional mais intensa e, sobretudo, mais diversificada do que um país de porte territorial menor. Obviamente, há exceções a esta regra, mas no caso do Brasil, a extensão territorial sempre teve uma influência pelo menos relativa em sua política exterior, com destaque para as relações com os países latino-americanos fronteiriços e os Estados Unidos.

Em relação às características que só podem ser mudadas em longo prazo, ressaltam-se os casos da população e dimensão econômica, entre outros. Ainda que o tamanho da população possa influir na inserção internacional de um determinado país, nem sempre os países mais populosos são os de maior relevância. Muitas vezes um vasto território e uma grande população poderão contribuir inclusive para uma menor inserção internacional de um país, haja vista a possibilidade de estabelecimento de um mercado interno para o qual possam ser escoados produtos produzidos localmente. Esse foi, segundo dados apontados por Ligiéro (2011), e continua sendo, em certa medida, o caso do Brasil, cujo comércio internacional representa hoje em torno de 16% de seu PIB e cerca de 1% do comércio mundial.

Ainda em relação à população, atualmente, os números populacionais não se mostram tão relevantes, devido aos progressos da tecnologia. Mesmo assim, esse simples dado continua fornecendo ao Brasil algum lugar de destaque no sistema internacional.

Outro fator de relevância, e mais importante que o tamanho, é o nível educacional de uma população. A maior inserção internacional e também de mercado são certas quando este quesito é preenchido. No caso do Brasil, o nível educacional já foi pior no passado, com taxas alarmantes de analfabetismo e um modesto número de habitantes com nível superior, por exemplo. Hoje, os investimentos em educação são reais, mas ainda há muito a ser feito para a melhoria dos índices brasileiros comparados ao resto do mundo, em especial aos países desenvolvidos. Na última década, por exemplo, iniciativas como o Pro Uni se mostraram relevantes na busca de um *catch up* na educação, sobretudo, de nível superior.

A dimensão econômica também é um fator importante. A tendência é de que quanto maior a dimensão econômica de um país, mais profunda é a sua inserção internacional e maior é seu peso relativo em termos internacionais. Atualmente, o Brasil é a sexta maior economia do mundo com um PIB de R\$ 4,143 trilhões (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2012). Em 2010, último ano do Governo Lula, a economia brasileira apresentou um PIB de R\$ 3,675 trilhões (IBGE, 2011), ficando na sétima posição. Assim, estes dados corroboram a relevante inserção internacional brasileira devido ao peso de sua economia no mundo, já que podemos tomar o PIB nacional como parâmetro de análise e comparação com outros países.

Segundo o banco de investimento Goldman Sachs, a economia brasileira tem apresentado um crescimento consistente e deverá tornar-se a quarta maior do mundo por volta de 2050. Ademais, o Brasil se enquadra hoje no grupo das chamadas potências emergentes. O País é o "B" do acrônimo e grupo BRICS e membro de diversas organizações econômicas, como o MERCOSUL, a UNASUL, o G8+5, o G20 e o Grupo de Cairns, para citar algumas<sup>5</sup>. Também expande de maneira considerável seu diálogo com outras regiões do mundo através de cúpulas e fóruns internacionais, indicando a volta do universalismo no escopo de suas relações internacionais.

Tomando-se ainda os fatores voluntários, ou seja, os que são dependentes da vontade dos governantes, o principal fator que pode ser examinado é a adoção de políticas que influenciam a inserção internacional do país. Tanto as políticas internas quanto as internacionais podem provocar modificações na inserção internacional de um país. No Governo Lula isso se tornou claro através de seu projeto interno de governo, o qual também teve um impacto significativo internacional. A agenda social do Governo Lula foi ao encontro das medidas que buscavam corrigir as distorções criadas pela globalização centrada apenas em comércio e investimentos livres (VISENTINI, 2008), em outras palavras, Lula buscou englobar uma justiça distributiva e social almejada pelo Brasil a um cenário internacional de

---

<sup>5</sup> Dentre os grupos dos quais o Brasil faz parte, o BRICS ainda não se caracteriza como um bloco econômico ou uma associação de comércio formal. Apesar disso, existem fortes indicadores de que os cinco países do BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – têm procurado formar um "clube político" ou uma "aliança", e assim converter seu crescente poder econômico em uma maior influência geopolítica. Desde 2009, os líderes do grupo realizam cúpulas anuais.

Em relação ao MERCOSUL, seu status é de união aduaneira, ou seja, conta com livre comércio intrazona e uma política comercial comum entre quatro países da América do Sul: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Recentemente, a Venezuela teve seu ingresso aprovado no bloco como quinto membro, valendo-se da situação envolvendo a crise política paraguaia e sua suspensão do MERCOSUL até ocorrerem novas eleições no país em 2013.

O grupo G8+5 reúne os líderes (presidentes e primeiros ministros) dos países do G8 (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e os Estados Unidos), mais os países do G5 (África do Sul, Brasil, China, Índia e México). O grupo foi formado em 2005 na cidade Gleneagles, quando Tony Blair, Primeiro Ministro do Reino Unido, no papel de anfitrião do encontro anual do G8, convidou os principais países emergentes para participar nas conversações.

Já o G-20 é um grupo de países em desenvolvimento criado em 20 de agosto de 2003, na fase final da preparação para a V Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun, entre 10 e 14 de setembro de 2003. O Grupo concentra sua atuação em agricultura, o tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha. Seus objetivos principais ainda em Cancun eram defender resultados nas negociações agrícolas que refletissem o nível de ambição do mandato das negociações da Rodada de Doha e os interesses dos países em desenvolvimento.

O Grupo de Cairns é uma organização composta por 19 países, dentre eles, o Brasil. Juntos, os países-membros são responsáveis por mais de 25% das exportações mundiais de produtos agrícolas. Criado em 1986, este grupo de países exportadores de produtos agropecuários objetiva a liberalização do comércio no setor. Seu campo de manifestação concentrou-se principalmente na crítica ao sistema de Política Agrícola Comum da União Europeia (PAC), conjunto de medidas adotadas por países europeus que consistiam basicamente na adoção de medidas protecionistas e de incentivo ao pequeno produtor rural.

dinâmica similar. A campanha de combate à fome representou o elemento simbólico de um modelo alternativo apresentado pelas novas nuances da política externa brasileira.

A imagem internacional do Brasil é outra questão importante e digna de reflexão, contudo essa ideia é de difícil mensuração. Existe a imagem internacional de um país e também sua realidade objetiva. Ambas são difíceis de serem mensuradas e descritas, entretanto a imagem internacional<sup>6</sup> de um país apresenta ainda maior nível de dificuldade. Usualmente, os interessados em trabalhar com essa questão preocupam-se com alguns poucos países prioritários, dando ênfase às relações bilaterais do país estudado com cada um dos Estados determinados e, como último objetivo, buscam determinar como é a resposta da opinião pública internacional acerca desse país.

No caso do Brasil, ao longo do Governo Lula, a imagem internacional do País foi desmistificada mesmo antes do Presidente assumir o poder em 2003. Houve uma desconfiança dos mercados e da potência hegemônica quanto aos rumos que seriam tomados pelo País a partir do novo governo. No entanto, no dia seguinte a sua vitória eleitoral, Lula foi convidado pelo então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, para um encontro ainda antes de sua posse. A reunião foi positiva e contribuiu para arrefecer conflitos que não seriam interessantes para nenhum dos dois países. O presidente brasileiro teve a oportunidade de demonstrar, desde o início, o estilo de sua política externa, contando com o apoio do corpo diplomático e de seus assessores. Afastando-se de motivações apenas ideológicas, como era da desconfiança internacional, Lula procurou ser o mais pragmático e realista possível (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

## **2.2 Características da política externa brasileira**

Com base na hipótese de que a política externa brasileira baseia-se historicamente no desenvolvimento firmado no setor externo, a contribuição de Cervo e Bueno (2010) é bastante elucidativa em sua análise da história da política exterior do Brasil.

Os autores apontam as características da política externa oriundas do setor externo como fator supletivo ao desenvolvimento nacional, as quais seriam: o universalismo, a autonomia, a flexibilidade e ajustabilidade, e o dinamismo e coragem. Acrescentamos ainda o multilateralismo, como importante característica a ser analisada.

---

<sup>6</sup> Ligiéro (2011) usa a expressão conceito internacional para se referir à mesma ideia de imagem internacional de um país. Para fins práticos e de melhor compreensão, preferimos utilizar a segunda alcunha.

Acerca do universalismo em política exterior, Fonseca Jr. (1996), argumenta que essa foi a primeira articulação política de atitude por parte do Brasil com o objetivo de ganhar liberdade, ou seja, agir autonomamente no subsistema regional e no sistema internacional desde os anos 1960. Fonseca Jr. discorre e compara a Política Externa Independente (PEI) e o Pragmatismo Responsável, mas é importante notar-se a continuidade da vertente do universalismo até os dias de hoje na política exterior brasileira. Sendo assim, este é um dos pontos tradicionais da trajetória diplomática do país, também presente na política externa do Governo Lula.

A autonomia como característica de nossa política externa é muito bem delimitada por Vigevani e Cepaluni (2007), que afirmam que a questão do grau de autonomia política foi, desde a Independência e durante a República, um eixo central do debate sobre a política externa. Dessa forma, a busca de uma relação sempre “amistosa” com os Estados Unidos e uma estratégia de “autonomia pela participação”, ou seja, a manutenção da “margem de manobra” com a ampliação da interdependência econômica são marcas que remetem às “escolas diplomáticas” de Rio Branco. Por outro lado, a ideia de que se deve defender a soberania e os interesses nacionais, mesmo criando conflitos potenciais com os Estados Unidos, é clara na tradição da “política externa independente”, de San Tiago Dantas (1961-1963), reiterada por Azeredo da Silveira (1974-1978) à época do “pragmatismo ecumênico e responsável” e chamada de “autonomia pela distância”.

A partir do governo Lula surgiria, na interpretação dos autores, um terceiro modelo de autonomia denominada de “autonomia pela diversificação”. Nesse sentido, as características dos dois primeiros modelos de autonomia seriam mescladas a fim de se alcançar o desejo brasileiro de atuar de forma autônoma no sistema internacional. A tendência de se assegurar maior espaço de manobra e de se redirecionar a política externa começou já a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), devido aos constrangimentos internacionais que se empunham, sobretudo, pela ampliação do unilateralismo dos Estados Unidos. Entretanto, foi somente com Lula que essa tendência viria a se aprofundar através da busca pela “autonomia pela diversificação”.

Ocorreram ajustes e mudanças no programa de política externa do Brasil e o advento de um novo sentido para a efetivação da mesma. Isto iria trazer consequências também para a formulação da decisão burocrática, nomeadamente, a atuação do Itamaraty, e potenciais mudanças nas metas<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Vigevani e Cepaluni (2007) utilizam como base para sua análise o modelo de Hermann (1990). Este modelo consiste na busca por avaliar as principais causas que levam os governos a adotarem novos rumos para suas

Dessa forma, o que ocorreu foi o resgate das diretrizes do pragmatismo responsável de Geisel (1974-1978), tais como afirmar autonomia em relação às grandes potências e ampliar laços com países do Sul, tanto bilateralmente como em instituições internacionais. Isto propiciaria diversificação de interesses e, conseqüentemente, menos dependência dos países ricos. Esse incremento das relações Sul-Sul objetivaria colocar em novos termos o diálogo Norte-Sul, na medida em que a ação coordenada dos países em desenvolvimento poderia reduzir as assimetrias internacionais de poder. É importante salientar que há uma diferença em Geisel no tocante ao alinhamento parcial e não total com a agenda do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). No governo Lula, pelo contrário, esse alinhamento parece ser um dos focos principais de sua atuação, haja vista os diversos fóruns e cúpulas criados com a elaboração de políticas conjuntas bastante emblemáticas em diferentes escopos.

Quando se fala da mescla entre a “autonomia pela distância” e a “autonomia pela participação” no governo Lula, o seguinte caráter segue em relação à última: adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Em uma nova configuração internacional no período Pós-guerra Fria, haveria a necessidade de incorporar na agenda externa do país a defesa dos direitos humanos, a proteção ambiental, a transição democrática, os direitos sociais e, no campo econômico, as reformas liberais, a abertura e a aceleração da integração latino-americana. Notadamente verificam-se aqui as características de cooperação e interdependência complexa que já influenciavam o sistema internacional, contrastando com a aparente diminuição da importância dada à segurança internacional, fundamental na lógica da Guerra Fria.

Dessa forma, o governo Lula herdaria as conjunturas anteriores em relação à autonomia brasileira frente às questões internacionais, porém com traços de inovação e ajustes

---

políticas externas, e também procura medir a extensão dessas mudanças. Partindo da visão do ator no sistema internacional, ou seja, do Estado, Hermann aponta sua análise de mudança para uma de auto-correção, na qual o Estado realizaria redirecionamentos fundamentais em sua política exterior. Nesse sentido, são apontados quatro níveis de mudança, a saber: (a) mudanças de ajuste; (b) mudanças de programa; (c) mudanças de problema/objetivo; e (d) mudanças de orientação internacional. Estas ocorreriam de forma graduada, das de menor impacto para as de maior, naquilo que transformaria de forma substancial a política externa de um país. Além disso, esses graus de mudanças são examinados buscando-se identificar suas origens, as quais são agrupadas em quatro fatores: (1º) líderes; (2º) burocratas; (3º) reestruturação doméstica; e (4º) choques externos. No caso brasileiro, o líder seria representado pela figura do Executivo, ou seja, do Presidente da República, corroborando a tradicional diplomacia presidencial brasileira. Já os burocratas são representados pela atuação do corpo diplomático do Itamaraty.

da política externa. Em outras palavras, o que ocorreu foi uma “mudança dentro da continuidade”, conforme o termo cunhado por Celso Lafer. Houve uma alteração no modo como se buscou alcançar objetivos em relação ao sistema internacional, naquilo que ficou conhecido pelo termo “adaptação criativa” no governo FHC. O Brasil não seria um país passivo, mas assertivo na construção de regimes internacionais e na atuação multilateral.

Em relação à flexibilidade e ajustabilidade da política externa brasileira, damos ênfase à análise de Lima (1990<sup>8</sup>, 2005<sup>9</sup>) citada por Vigevani e Cepaluni (2007), de que potências médias como o Brasil, por estarem em uma escala de poder intermediária, tendem a apresentar uma variabilidade de padrões de comportamento, em certas ocasiões mais semelhantes aos países fracos; em outras, mais próximos aos das grandes potências. Assim, capacidades e vulnerabilidades podem variar de uma área temática a outra, modificando-se, portanto, as relações de forças entre essas áreas. Um exemplo da atuação brasileira nesse sentido é a sua participação na Conferência de Bandung em 1955, representativa do movimento terceiro-mundista. Mesmo participando da conferência, o País não se tornou membro do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) – fundado na ocasião –, ficando somente como observador no Movimento. Denota-se, portanto, através deste exemplo, a flexibilidade e ajustabilidade de atuação brasileira no campo internacional, ora próximo aos mais fracos, mas não se colocando em pé de igualdade entre eles, sempre na busca pela sua autonomia como potência média.

Já o dinamismo e coragem brasileiros em relações internacionais se enquadram na noção da pungente atuação internacional brasileira ao longo de sua história. A ação diplomática do País em temas políticos, econômicos e sociais, bem como, com diferentes regiões e países, tornou o Brasil um país respeitado por sua desenvolvida diplomacia e capacidade de atuação em diferentes cenários e conjunturas. O Brasil procurou sempre apresentar suas posições acerca de problemáticas envolvendo os mais diversos assuntos internacionais, refletindo tanto sua relevância política quanto econômica.

Como última característica da política exterior brasileira apresentada, a valorização do multilateralismo pela diplomacia brasileira conheceu dois momentos importantes em sua gênese, conforme aponta Cervo (2008). O primeiro data dos anos 1960-70, quando o País empenhou-se na construção da chamada nova Ordem Econômica Internacional, ao lado do Terceiro Mundo, em confrontação ao esquema bipolar das duas superpotências da época,

---

<sup>8</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**, n. 12, p. 7-27, jan./dez. 1990.

<sup>9</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Rev. Bras. de Polít. Int.**, n. 48, p. 24-59, jun. 2005.

Estados Unidos e União Soviética. O segundo corresponde às expectativas de que a globalização do fim do século XX daria origem a uma ordem internacional, cujas regras transparentes, justas e respeitadas por todos seriam estabelecidas por meio da negociação multilateral. Em razão desse interesse pelo ordenamento multilateral, as legações brasileiras contam entre as presenças mais numerosas e ativas perante as organizações multilaterais existentes desde a Segunda Guerra Mundial até os dias atuais.

Além das características enumeradas acima, segundo Lima (2005), o Brasil é também considerado um país intermediário. Nota-se, entretanto que não há entre os especialistas um consenso sobre este conceito, mas podemos enumerar de maneira geral três fatores que individualmente ou conjuntamente podem delimitar a natureza de um país intermediário, a saber: capacidades materiais, uma medida de autopercepção e o reconhecimento dos outros Estados, em especial das grandes potências. O Brasil, além disso, também pode ser considerado uma potência regional. Tal condição lhe assegura uma relevância internacional adicional, de acordo com a autora.

O Brasil também pode ser pensado como representando dois perfis internacionais particulares, a partir de duas identidades internacionais distintas. A primeira, pertencente ao mundo da política, é denominada de *system-affecting state* a partir da conhecida formulação de Robert Keohane. Esses países valorizariam as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países similares de forma a exercer alguma meta de poder e influenciar nos resultados internacionais, visto que dispõe de recursos e capacidades relativamente limitadas, comparativamente às potências. Sem esse comportamento assertivo, esses Estados seriam malsucedidos em uma busca individual por relevância internacional (LIMA, 2005). Podemos reconhecer aqui o Brasil em seu papel de *global player*.

A segunda identidade, que se refere à economia global, é a de “grande mercado emergente”, categoria cunhada pelo *US Trade Representative* no contexto das chamadas metas do Consenso de Washington. Nesta identidade, a ação coletiva com países semelhantes geralmente é subestimada, dando lugar à busca por credibilidade e estabilidade econômica frente a um mundo globalizado (LIMA, 2005). Aqui podemos destacar o reconhecimento do Brasil com um *global trader*.

Com base nesta análise de Lima (2005), podemos afirmar que a primeira identidade apresentada é a do Brasil das décadas de 1960 e 1970 e a do Brasil do governo Lula. Nesses contextos, o País buscou ter uma presença internacional multifacetada, bem como participar de vários foros de negociação comercial e de segurança no Gatt/OMC e na ONU. E o mais importante: era reconhecidamente um interlocutor válido, funcionando como país

intermediário entre grandes e pequenos. A articulação da política externa estaria, portanto, centrada em torno de dois objetivos centrais, quais sejam, o desenvolvimento econômico e a autonomia política.

Ainda, pode-se inferir que, no governo Lula, o Brasil buscou conciliar a primeira identidade com a segunda, mesmo em um contexto de graves restrições sistêmicas, econômicas e políticas. Na condição de *global trader* e mercado emergente, o Brasil estaria buscando a volta ao desenvolvimentismo do passado sem perder sua identidade como *system-affecting state*.

O governo Lula também se deparou com dois modelos de inserção internacional como alternativas de política externa, a saber: o modelo de busca da e o modelo autonomista. O segundo combinaria o objetivo de projeção internacional com a permanência de maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa. Seria este o modelo mais próximo do que foi praticado ao longo da gestão Lula. Com uma:

[...] 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”. A visão autonomista critica a tese da “insuficiência de poder” defendida pela estratégia da credibilidade, e a “postura defensiva” daí decorrente. Uma preocupação entre os defensores de uma estratégia autonomista é que o Brasil não dispõe de elementos de dissuasão militar, nem poder de veto no Conselho de Segurança da ONU que possam respaldar negociações comerciais com parceiros mais poderosos. Como a dimensão soberanista é marcante nesta visão, prevalece certa relutância em aceitar arranjos multilaterais que impliquem delegação de autoridade a instâncias supranacionais. (SOUZA, 2002<sup>10</sup> *apud* LIMA, 2005, p. 34).

Entretanto, no plano da diplomacia econômica multilateral, o governo Lula não se diferenciou muito de seu antecessor FHC e do modelo de busca da credibilidade por ele adotado, havendo uma estabilidade da agenda diplomática nesse plano. Questões como a revitalização e ampliação do MERCOSUL; a intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos; as “relações maduras” com os Estados Unidos<sup>11</sup>; a importância

<sup>10</sup> SOUZA, Amaury de. A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: CEBRI. 2002.

<sup>11</sup> O termo “relações maduras” é utilizado por Lima (2005) com o intuito de caracterizar a nova postura brasileira em relação à potência estadunidense. Ao invés de se optar por um alinhamento automático, como ocorreu em alguns governos ao longo da história diplomática brasileira, agora o Brasil buscaria maior autonomia perante os Estados Unidos e agiria embasado nesta ideia. É importante frisar o caráter não confrontacionista dessas relações. O Brasil atuaria, segundo a própria autora (LIMA, 2005b), através do modelo da “autonomia”, o qual

das relações bilaterais com potências regionais como China, Índia, Rússia e África do Sul; a ampliação do número de membros permanentes no Conselho das Nações Unidas; a participação nos principais exercícios multilaterais em curso – Rodada de Doha da OMC, negociação da ALCA e entre MERCOSUL e União Europeia –, assim como na conformação das novas regras que irão reger as relações econômicas com vistas à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, não foram alteradas. Essa relativa estabilidade da agenda econômica diplomática reflete tanto o peso da localização geográfica dos países, quanto o efeito inercial da participação em longos processos de negociação econômica multilateral (LIMA, 2005).

Com base nos pressupostos acima descritos e analisados, será discutido o peso da busca pelo desenvolvimento como cerne da política externa brasileira.

### **2.3 Desenvolvimento como cerne da política externa brasileira**

Segundo Lima (2005), as percepções de ameaças externas e de risco são vistas pelo Brasil sob o prisma econômico e não sob a ótica da segurança. Dessa forma, o País age tradicionalmente no cenário internacional pautando-se por uma política externa de viés desenvolvimentista. O não desenvolvimento econômico seria, assim, a real ameaça à Nação. Partindo desse pressuposto, o Brasil passou a utilizar a política externa como instrumento importante para sua estratégia de desenvolvimento desde meados do século passado.

O desenvolvimento como cerne da política externa brasileira tem início com a ascensão do projeto varguista. O período 1930-45 pautou-se por uma tentativa consciente de tirar proveito da conjuntura internacional e da redefinição da economia brasileira, através da utilização da política externa como instrumento estratégico para lograr a industrialização do País. É importante ressaltar, entretanto, que o estágio embrionário do desenvolvimento brasileiro e as escassas possibilidades oferecidas pelo contexto internacional, a longo e médio prazos, limitaram o alcance dessa inovação introduzida por Vargas. Com a derrubada do ditador e sua volta ao poder nos anos 1950, a situação mostrou-se diferente. O desenvolvimento econômico e a progressiva afirmação de um novo perfil sociopolítico da sociedade brasileira impunham novas demandas à política exterior (VIZENTINI, 1999).

---

ilustra um comportamento oposto de “*balancing*”, em que alianças regionais e extra-regionais são concebidas como mecanismos equilibradores de poder em relação à potência hegemônica.

A década de 1950 abria-se com o incremento da urbanização e da industrialização e a afirmação de uma burguesia industrial, de segmentos médios urbanos, de uma jovem classe operária e de outros trabalhadores urbanos e rurais. O sistema político tinha de responder à crescente participação popular, enquanto as contradições da sociedade brasileira constituíam um terreno fértil para os conflitos sociais. Dessa forma, Vargas viu-se na contingência de dinamizar o projeto de desenvolvimento industrial por substituição de importações, passando a incrementar a indústria de base (VIZENTINI, 1999). Era a concretização do nacional-desenvolvimentismo.

Durante os anos 1950, as vicissitudes da economia brasileira, verificadas nos anos 1930 a 1940, havia tornado progressivamente claro às elites civis e militares interessadas nas questões de segurança e desenvolvimento que qualquer processo de transformação estrutural da economia brasileira iria requerer tanto um significativo grau de intervencionismo do Estado na vida econômica quanto uma expressiva contribuição da tecnologia e recursos oficiais e privados. Assim, o Estado foi levado a assumir funções cada vez mais complexas no âmbito econômico, na tentativa de promover a aceleração no ritmo da formação bruta de capital fixo com diferenciação da estrutura produtiva da economia (SILVA, 2004).

De acordo com Fonseca (2003), mesmo contando com um discurso muitas vezes nacionalista radical, principalmente quando a crise econômica se aprofundava, a partir de 1953, o nacional desenvolvimentismo não pode ser considerado xenófobo. Ao contrário, aceitava o capital estrangeiro, desde que viesse a participar do projeto de industrialização acelerada e de modernização agrícola encampado pelo governo. O nacional-desenvolvimentismo, todavia, criticava a Antiga Divisão Internacional do Trabalho (ADIT), que reservava aos países periféricos o papel de fornecer matérias-primas e alimentos aos países centrais em troca de produtos industrializados. De maneira geral, portanto, aproximava-se das ideias cepalinas, defendendo maior intervencionismo e planejamento e rejeitando as teses liberais de vantagens comparativas no comércio internacional, sem todavia a pretensão de romper com o capitalismo, antes modernizá-lo e reformá-lo.

Assim, logo que assumiu seu segundo governo, Vargas estabeleceu um plano de cooperação com os Estados Unidos, no qual técnicos dos dois países fariam um diagnóstico da economia brasileira. Entretanto, em 1952, com a eleição do republicano Eisenhower, as relações do Brasil com os Estados Unidos se alterariam. Este não mais se dispôs de boa vontade a apoiar investimentos públicos na América Latina para países como o Brasil, os quais contavam com um cunho nacionalista ou com restrições ao capital estrangeiro e que preferiam decidir autonomamente o destino dos financiamentos recebidos para a execução dos

projetos da comissão. Por conta desta visão linha dura e tão somente securitária do governo norte-americano em face da lógica da Guerra Fria, ocorreu a desativação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos em 1953. Entretanto, a comissão apresentou resultados positivos do ponto de vista técnico, os quais mais tarde foram inclusive incorporados ao plano de metas de Juscelino Kubitschek. Dessa forma, Vargas não teve alternativa, senão evidenciar as tendências nacionalistas da política econômica externa, que mesmo assim não tinham um caráter confrontacionista à potência norte-americana, conforme dito anteriormente (CERVO; BUENO, 2010; FONSECA, 2003).

A opção nacionalista consistia em estabelecer e consolidar os meios indispensáveis à auto sustentação do desenvolvimento capitalista no Brasil. A estatização de alguns setores de base— sendo o mais significativo o do petróleo com a criação do Petrobras — foi, assim, a escolha feita pelo País de ampliar e robustecer sua capacidade produtiva. Dessa forma, durante todo o seu governo, Vargas buscou a cooperação com os Estados Unidos para fazer com que o desenvolvimento seguisse em frente. O presidente pareceu querer repetir a mesma política de barganha da época do Estado Novo, mas o novo contexto internacional de guerra fria e absoluta hegemonia norte-americana, ainda sem a divisão do mundo capitalista em dois blocos, poucas chances dava a barganhar. Ademais, a prioridade dos Estados Unidos era, então, a reconstrução europeia e japonesa, e não a ajuda para a industrialização e desenvolvimento da América Latina, onde os reflexos na situação política pareciam mais sob controle (FONSECA, 2003).

Vargas cedeu o quanto convinha em termos de abertura e mercado, de facilidades para investimentos e para remessa de lucro, porém também adotou uma desvalorização do cruzeiro adotando o sistema de taxas múltiplas de câmbio, sobretaxas às exportações para estimular sua diversificação em detrimento do café, e uma divisão das importações em faixas de acordo com a essencialidade, priorizando insumos agrícolas, farmacêuticos e para a indústria em geral. Assim, na prática, houve uma espécie de imposto sobre o comércio exterior, que apresentou resultados positivos, mas insuficientes para o alcance de uma estabilização da economia. Sem mais opções e para continuar com o crescimento econômico, o governo decidiu radicalizar seu discurso desenvolvimentista e nacionalista, mas sem dispensar a tentativa de negociações com o governo norte-americano (FONSECA, 2003; SILVA, 2004).

Mesmo com o advento de uma crise política e o suicídio de Vargas, estes fatos não foram suficientes para reverter completamente o que havia sido alcançado. O monopólio estatal do petróleo permaneceu, ainda que o governo sucessor de Café Filho tivesse adotado um liberalismo econômico extremado, abrindo a economia ao capital externo novamente e

adotando um alinhamento automático em relação à diplomacia norte-americana. Encerrava-se a primeira fase do Processo de Substituição de Importações (PSI), com a quase completa substituição de importações dos bens de consumo não-duráveis. (FONSECA, 2003; SILVA, 2004; VIZENTINI, 1999).

Com a ascensão de Juscelino Kubitschek ao poder, em 1956, a situação alterou-se. JK retomou o projeto de industrialização, calcando-o dessa vez no setor de bens de consumo duráveis para as classes de renda média a elevada. Ainda assim, permaneceu a abertura ampla da economia ao capital internacional e o alinhamento automático aos Estados Unidos, ou seja, logrou-se um espaço em que se harmonizavam os interesses da potência hegemônica e um projeto de industrialização brasileiro, ainda que este tivesse sido alterado.

Em 1958, com o retorno da Europa às relações econômicas internacionais, houve uma retomada da barganha nacionalista por Kubitschek em moldes muito semelhantes aos de Vargas. Juscelino recorreu à Europa, particularmente à Alemanha Ocidental, a qual tinha a perspectiva de ganhar mercado sobre o predomínio dos Estados Unidos e, paralelamente, promulgou a Lei de Tarifas, a qual provocou mudanças na política cambial do País. Basicamente, esta lei visou proteger a produção doméstica, com o fim de reservar o mercado interno para a indústria substitutiva de importações, passando a utilizar não mais o câmbio como modo de proteção, mas sim tarifas sobre os produtos importados. Havia ainda uma regra do produto com similar de fabricação nacional para garantir sua total produção no ambiente doméstico, bem como se manteve o câmbio de custo para a importação de artigos como papel, trigo, petróleo, fertilizantes e equipamentos prioritários. Assim, foram mantidas as condições para a importação de bens que a indústria nacional ainda não tinha capacidade de suprir a demanda (CAMPOS, 2007; SILVA, 2004).

De maneira geral, no período 1956-1960, Kubitschek conseguiu completar a obra de Getúlio Vargas, impulsionando e consolidando a industrialização do Brasil, em cuja economia os capitais norte-americanos ampliaram enormemente sua participação. Juscelino manteve a legislação cambial de Vargas, que era uma das mais favoráveis do mundo ao capital estrangeiro. [...] As divergências com os Estados permaneceram frequentes, porém não foram suficientes para afetar a autonomia das decisões externas de JK. Este não somente dera continuidade à autonomia de decisões de Vargas, como ampliou seu ângulo, ao romper com o FMI em 1959. (SILVA, 2004, p. 204).

Esta conjuntura apresentou-se como o estopim para o agravamento das relações com a potência norte-americana. À época, também houve uma oposição por parte dos Estados Unidos à política de sustentação dos preços do café, o que atingiu em cheio a balança comercial brasileira, sendo suficiente para trazer à tona o problema da deterioração dos

termos de intercâmbio. A queda praticamente ininterrupta das exportações entre 1951-1957 contribuiu para comprimir a capacidade de pagamentos do Brasil e compeliu o País a atritar-se com os Estados Unidos e adotar uma nova diretriz na política exterior brasileira. Dessa forma, a Operação Pan-Americana (OPA) foi lançada em 1958, fazendo emergir na diplomacia brasileira características modernas e multilaterais, enxertando no pensamento e na linguagem diplomática os conceitos cepalinos de centro-periferia, desenvolvimento desigual, deterioração dos termos de troca, industrialização, mercado interno, cooperação econômica e integração. A política de barganha de JK havia ficado no meio do caminho, deixando para seus sucessores decisões que não podia ou não estava disposto a tomar (SILVA, 2004; VIZENTINI, 1999).

Em 1961, o então presidente Jânio Quadros e seu chanceler Afonso Arinos lançaram a Política Externa Independente (PEI). Seus princípios eram a expansão das exportações brasileiras para qualquer país, inclusive para os socialistas; a defesa do direito internacional – característica que se tornou tradicional da diplomacia brasileira –, da autodeterminação e a não intervenção nos assuntos internos de outras nações; uma política de paz, desarmamento e coexistência pacífica; apoio à descolonização completa de todos os territórios ainda dependentes; e a formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento de ajuda externa. É nesse período, portanto, que a ideia de uma postura externa essencialmente não vinculada aos Estados Unidos ganha densidade, corroborada por importantes mudanças no cenário internacional, tais como o avanço da descolonização, a realização da Conferência de Bandung ainda em 1955 e a criação da UNCTAD em 1964. (SATO, 1998; VIZENTINI, 1999)

Como destacado anteriormente, ao final do Governo JK, houve uma grande mudança da diplomacia brasileira, tendo como objetivo principal o desenvolvimento, mas com uma teorização bastante diferente da até então praticada pelo Brasil no sistema internacional. Com o advento da PEI, estavam latentes problemas como a deterioração dos termos de intercâmbio, as dificuldades do comércio internacional em todo o mundo e não somente nos países com pauta exportadora baseada em produtos primários, como ainda era o caso do Brasil, e a situação precária da economia brasileira, que, ademais, veio a se agravar substancialmente ao final do período Quadros-Goulart.

Jânio Quadros buscou praticar uma ortodoxia na área econômica, não comprometendo sua credibilidade perante a comunidade financeira internacional e os Estados Unidos. Entretanto, a heterodoxia na área da política internacional, a qual permaneceu também no Governo Goulart, viria a revelá-la como um instrumento necessário para conter o déficit

comercial, como um resultado natural da maturidade da industrialização brasileira. Como consequência dessa maturidade, propôs-se o aumento e a diversificação das exportações, na tentativa de dar continuidade ao processo de desenvolvimento brasileiro. Contudo, não era somente o aumento das exportações que estaria em jogo, mas a necessidade da diversificação dos produtos da pauta de exportação, o que transformaria o comércio exterior em elemento de apoio ao processo de desenvolvimento. Nesse sentido, a PEI conseguiu dar um salto teórico ainda não conseguido por outros governos, ressaltando a necessidade de ampliar a geografia do comércio exterior brasileiro por meio do universalismo da política externa brasileira.

É importante enfatizar também, que a PEI, chamando a atenção para a necessidade de se elevar a política de diversificação da pauta de exportação a um nível superior, contribuiu com um dado novo que seria incorporado à política exterior do Brasil até o final dos anos 1980.

Segundo Vizontini (2008), a barganha nacionalista dos governos Vargas e Kubitschek e a PEI de Quadros e Goulart significaram a passagem da política exterior brasileira, de sua face voltada predominantemente para as relações com os Estados Unidos e para a inserção no contexto hemisférico, a uma nova fase, mais complexa, em que a multilateralização passa a ser buscada como parâmetro das relações internacionais. Assim, para a obtenção de uma relativa autonomia em relação à potência norte-americana, foi necessário introduzir na política externa brasileira a multilateralidade horizontal Sul-Sul, incrementando as relações com a América Latina e o mundo afro-asiático. Ademais, paralelamente tiravam-se os proveitos possíveis de uma multilateralidade “diagonal” Sul-Leste, por meio da cooperação com os países socialistas.

Durante o período 1961-1964 o que se teve, então, foi uma estratégia de comércio exterior de incremento das exportações primárias para os países industrializados, para deles se importar técnicas e insumos necessários à ampliação e à manutenção do desenvolvimento; e a ampliação das exportações industriais para o Terceiro Mundo. No entanto, essa estratégia de comércio exterior não logrou os resultados desejados. Entretanto, as diretrizes da PEI iriam reaparecer ao longo dos governos militares posteriores (SILVA, 2004).

Pode-se afirmar então, que a partir desse momento, já existia o embrião daquilo que os governos posteriores mantiveram no Brasil, com senso de oportunidade, qual seja, o propósito de utilizar o setor externo para auxiliar o crescimento econômico e o desenvolvimento.

Não se levando em conta o período do governo Castelo Branco, o qual representou um verdadeiro recuo quanto àquilo que havia sido praticado até então pela diplomacia brasileira, regredindo-se para uma aliança automática com os Estados Unidos e para uma diplomacia

novamente de âmbito hemisférico e bilateral, passemos ao governo Costa e Silva e a diplomacia praticada pelos demais governos militares.

No período Costa e Silva, as relações internacionais brasileiras voltam-se novamente à autonomia e ao desenvolvimento com base no “interesse nacional”. Em meio à *détente* entre as duas superpotências da época e o advento do antagonismo Norte-Sul, o Brasil definiu-se como nação do Terceiro Mundo e buscou uma aliança com este, visando alterar as regras injustas do sistema internacional (VIZENTINI, 1999).

Dessa forma, no contexto da industrialização baseada no modelo de substituição de importações (MSI) nos anos 1960 e 1970, o componente exportador teve papel importante na consolidação dessa lógica, com a abertura de novos mercados e oportunidades de cooperação econômica nos países do Sul, bem como demandando tratamento diferencial no âmbito do regime de comércio e da constituição de um Sistema de Preferências Generalizado nos países desenvolvidos (LIMA, 2005). A dinâmica, portanto, era a seguinte: enquanto o Norte servia como indutor, o Sul, por onde se derramavam seus efeitos, preenchia os requisitos de sustentação do desenvolvimento brasileiro. É importante salientar, que, o setor de serviços passaria a ser uma nova variável peculiar de inserção brasileira no hemisfério Sul nesse período (CERVO; BUENO, 2010).

Com base na obra de Cervo e Bueno (2010), a análise deste período poderia ser descrita da seguinte forma: basicamente, o projeto de desenvolvimento desde 1967 e norteador da política externa brasileira teve objetivos que seriam seguidos em três fases “cumulativas”. A primeira seria a consolidação da indústria de transformação. (governos Costa e Silva e Médici); a segunda seria a consolidação da indústria de base (governo Geisel) e a terceira seria a implantação de tecnologias de ponta (governos Figueiredo e Sarney). Na primeira fase se contaria com o apoio do capital transnacional; na segunda fase se contaria com o capital monopolista do Estado; e na terceira fase haveria a associação entre Estado e empresa privada nacional.

A realidade nacional e internacional no período dos governos militares já era diferente daquela na qual se moveram os governos anteriores, sobretudo, os que praticaram a barganha nacionalista e a PEI. A economia havia se diversificado, o crescimento dos anos do “milagre econômico” do governo Médici dava outra dimensão às possibilidades econômicas do País, o sistema financeiro fornecia instrumentos e meios para proporcionar maior estabilidade, enquanto a administração pública desenvolvera formas de potencializar a política fiscal como fonte de recursos para dar suporte a projetos de desenvolvimento.

No cenário internacional, por sua vez, o processo de descolonização avançara substancialmente com dezenas de novos atores, enquanto a crise do petróleo servia para mostrar não apenas a vulnerabilidade das sociedades ao petróleo, mas também a relativa impotência das nações mais fortes perante a ação de um pequeno grupo de países politicamente articulados.

Dessa forma, tanto do ponto de vista interno quanto externo, as condições haviam se alterado de tal forma que a conexão do Brasil ao meio internacional havia se tornado muito mais complexa, fazendo com que fosse inviável qualquer possibilidade de eleição de um único parceiro privilegiado (SATO, 1998).

Dentro do paradigma desenvolvimentista da análise de Cervo e Bueno (2010), o Brasil manteve os princípios históricos de sua diplomacia e agregou-lhes um moderno conceito de interdependência, a ser implementada pela cooperação internacional. Isto serviu para realçar o poder do Brasil, acompanhado, entretanto, por uma estratégia não-confrontacionista.

É importante frisar que a essa altura, a pauta de exportações brasileira já havia sofrido grande incremento: de US\$ 3 bilhões, ainda em meados dos anos 1960, para US\$ 12 bilhões no governo Geisel (1974-1979). Também, o endividamento externo havia aumentado na mesma proporção, mas houve, paralelamente uma substancial diversificação tanto na composição da pauta das exportações (mais da metade passou a ser de manufaturas), como na distribuição dos mercados (SATO, 1998).

Entretanto, a crise do petróleo viria a provocar efeitos indesejados na economia brasileira, afetando também a política externa. A situação favorável em relação às exportações viria a sofrer um revés em decorrência do aumento dos preços do petróleo, os quais desequilibraram a balança comercial brasileira substancialmente. Os valores das importações do insumo foram aumentando gradativamente ao longo da década de 1970, provocando déficits na balança comercial. Apesar disso, as dificuldades geradas pela conta petróleo não implicaram uma volta do Brasil ao círculo de influência mais direta dos Estados Unidos.

No ambiente internacional, houve uma crise nos anos 1970, também em decorrência da crise do petróleo, a qual evidenciava as dificuldades de uma estratégia de crescimento para a economia internacional que se esgotava, assumindo contornos mais dramáticos nos países da periferia que haviam avançado mais no esforço de industrialização. A turbulência no mercado do petróleo viria a ajudar a expor a vulnerabilidade das economias emergentes do “Terceiro Mundo”, ao combinar a incapacidade dos mercados centrais de absorver exportações dos países em desenvolvimento com crescentes déficits comerciais. Some-se a

isso a disseminação generalizada da industrialização associada a um processo de endividamento em larga escala por parte desses países (SATO, 1998).

Assim, no Brasil, os anos 1980 irão marcar a crise do modelo nacional-desenvolvimentista até então adotado pelo país, baseado na existência de um Estado que se queria forte, empreendedor e protecionista, alicerçado em uma política econômica de substituição de importações. Com a crise da dívida externa acompanhada dos desdobramentos desfavoráveis da conjuntura da década de 1970, houve a decadência do modelo e a demanda de setores crescentes da sociedade por reformas democráticas no País.

Na fase de transição para a democracia, que perdurou ao longo do governo Sarney, aumentou a percepção da crise do Estado e de seus próprios fundamentos. Isso atingiu a política internacional do Brasil, particularmente as relações econômicas com o mundo exterior, quais sejam, fluxos de investimentos, financeiros e de comércio. Assim, ideias de cunho liberal passaram a ganhar mais força na agenda internacional e também na doméstica, a partir do final de década de 1980 e início dos anos 1990.

No Brasil, isso se deu por uma combinação de razões. Entre elas, a crise evidente do modelo anterior, o papel de algumas agências internacionais, a efetiva convicção de uma parte das elites e da opinião pública dos potenciais benefícios das ideias liberais etc. Esse movimento influenciava a adoção das reformas econômicas consideradas necessárias para enfrentar os desafios colocados pela globalização, coincidindo com a grande dificuldade dos setores políticos e sociais opositores em formular alternativas consistentes para um novo modelo de desenvolvimento. Diferentemente de outras regiões do mundo, a adesão deu-se com parcial, mas não total abdicção de um projeto nacional de desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Nos anos 1990, foi dada ênfase na política externa brasileira aos processos de integração regional, à abertura comercial e às negociações multilaterais. Nesse ínterim, com a crise do universalismo e do desenvolvimentismo brasileiros, políticas de cunho neoliberal passaram a ser implementadas em um contexto internacional estruturalmente instável. Havia a necessidade de um redimensionamento da inserção internacional do Brasil e dos países da América do Sul, os quais passavam por problemas semelhantes, a fim de chegar a alternativas face às dificuldades impostas tanto pelo cenário externo desfavorável, quanto pelo cenário interno de crise econômica e necessidade de ajuste.

No plano interno, várias medidas foram adotadas pelo Brasil em consonância com a inserção internacional: liberalização cambial, diminuição de subsídios à indústria, adoção de uma nova legislação sobre propriedade intelectual, maior liberalização de importações,

relativa liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa. Essas medidas estariam de acordo com o que se convencionou chamar de Consenso de Washington<sup>12</sup>.

Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), com o advento do governo Fernando Henrique Cardoso, o que se viu foi a consolidação e a sofisticação de uma política inicialmente formulada e praticada nos governos Collor de Mello e Itamar Franco. Abandonou-se a ideia de desenvolvimento “voltado para dentro”, que prevaleceu até 1988-89, quando alguns dos principais objetivos do governo eram as ampliações do mercado e do consumo interno, o fortalecimento e a ampliação do Estado, a atração de investimentos diretos estrangeiros e a utilização de políticas de substituições de importações. Parte dos êxitos da diplomacia brasileira na gestão FHC relacionou-se com a parcial existência de um ambiente internacional cooperativo, em que se acreditava na relativa democratização das instituições internacionais, principalmente na área comercial.

Além disso, a administração norte-americana de Clinton, que coincidiu com seis anos do mandato de FHC, de 1995 a 2000, procurou fortalecer regras e instituições internacionais, ainda que em meio a duras negociações. Nesse período, as questões de segurança e a preparação estratégica não foram descuidadas, mas tiveram menos visibilidade. O governo George W. Bush, entretanto, a partir de janeiro de 2001, começaria a modificar o quadro conceitual das relações internacionais, trazendo novas dificuldades para o governo FHC no pós-11 de setembro (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Segundo Lima (2005), o governo FHC enfatizaria uma determinada perspectiva da ordem mundial, representação esta que seria o que alguns analistas denominam de “sistema geoeconômico de Clinton”. Esse sistema seria uma ordem em que a globalização é a tendência dominante, com o predomínio indiscutível dos Estados Unidos, com base na sua superioridade militar, econômica e tecnológica. A adesão aos regimes internacionais, dos quais o Brasil esteve afastado durante o regime militar, bem como à adesão ao compromisso com a estabilização macroeconômica e a manutenção da governabilidade, de acordo com os ditames das agências financeiras e do mercado internacional, estaria no escopo do modelo de credibilidade seguido por FHC e mencionado por Soares de Lima.

---

<sup>12</sup> O Consenso de Washington é um conjunto de medidas, que se compõe de dez regras básicas, formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*. Estas regras se tornaram a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passaram a ser sugeridas para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

Uma reorientação do *modus operandi* da diplomacia brasileira em FHC viria a ocorrer em meio à crise financeira e cambial que acometeu o Brasil em 1999. Assim, o discurso da adesão submissa à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à globalização assimétrica. A partir de então a articulação da integração da América do Sul, com base no MERCOSUL já existente, tornava-se imprescindível para o País, que se via extremamente pressionado externamente e com uma redução de seu espaço de manobra por conta da crise. Assim, ao final de seu governo, FHC focou, sobretudo no resgate do MERCOSUL – ou no esforço de seu não enfraquecimento – e na tentativa de adaptação a uma ordem que se ensaiava multipolar, com o colapso do neoliberalismo (crise argentina) e os ataques de 11 de setembro (VISENTINI, 2008).

Em meio a tantas incertezas e sob o mote de “mudança”, tem advento o governo Lula. Com um resgate das principais características da política externa brasileira, a diplomacia de Lula se deparou com um mundo menos homogêneo e mais competitivo. Assim, haveria novamente espaço para um movimento contra hegemônico aos moldes daqueles ensaiados até o auge do regime militar e da chamada “autonomia pela distância”. A política externa do governo Lula possui como característica distintiva de seu antecessor a combinação de uma política macroeconômica ortodoxa – em tudo semelhante à de FHC – com uma política externa heterodoxa muito próxima da estratégia autonomista articulada em momentos anteriores, conforme ressaltado por Lima (2005).

Em suas ações diplomáticas, destaca-se o forte componente de uma típica política de equilíbrio em relação à potência global com base em alianças com outras potências médias, dentro e fora do espaço regional sul-americano, como é o caso, por exemplo, da iniciativa IBAS ou G3.

O legado desenvolvimentista, por sua vez, recuperou espaço na política externa do governo Lula. Visentini (2008) chama esse desenvolvimentismo de “temperado”, haja vista a existência de linhas de continuidade com as iniciativas da diplomacia do governo anterior e de suas políticas internas, ao mesmo tempo em que se encontra firmado em uma forte agenda de assuntos sociais e medidas econômicas, como a revalorização do mercado doméstico e da capacidade de poupança interna e uma economia de produção. Ademais, o País, como *global trader* que tradicionalmente sempre foi, desejou manter suas relações com várias áreas do mundo, priorizando o MERCOSUL e a integração sul-americana.

Uma trajetória foi criada, portanto, baseada em um padrão de desenvolvimento, que só foi interrompido pelas conjunturas econômica e política desfavoráveis dos anos 1990, além da crise fiscal pela qual passou o Estado. O Ministério das Relações Exteriores, em seu caráter de

agência governamental, foi de fundamental importância na sustentação e consolidação externa desse modelo. Podemos inclusive afirmar que foi uma das instituições responsáveis por resgatar, devido a seu caráter autônomo e insular, esse ideário desenvolvimentista no governo Lula. O MRE tem garantido uma continuidade das orientações da política externa brasileira ao longo do tempo, justamente por contar com uma natureza autônoma (LIMA, 2005).

Em suma, o legado desenvolvimentista, conservado por algumas burocracias do Estado brasileiro, recuperou espaço na política externa do Governo Lula. Mas ao contrário da estratégia autonomista do regime militar, a identidade de um país *system-affecting* e a estratégia de equilíbrio, incluem, no contexto democrático atual, um forte viés de cooperação regional (LIMA, 2005).

É notória, portanto, a similaridade das características das iniciativas de diferentes governos brasileiros em busca do desenvolvimento. Há novos objetivos no movimento atual em busca dessa meta por parte do Brasil, mas seu cerne continua sendo a diversificação de parcerias, o universalismo, a autonomia e o dinamismo, entre outros, oriundos da tradicional política externa brasileira para o desenvolvimento nacional.

Ao longo dos próximos capítulos, o objetivo será o de traçar a trajetória da política externa brasileira para uma região em particular, no caso o Oriente Médio, e verificar se as mesmas características gerais desenvolvimentistas, firmadas na exploração do setor externo da economia, se apresentam na política externa do governo Lula. Assim, haverá a tentativa de se delinear as continuidades e descontinuidades dessa abordagem e verificar as hipóteses do trabalho.

## **2.4 A diplomacia presidencial de Lula e seus impactos na política externa brasileira**

Antes de se fazer uma análise da atuação do governo Lula em política externa e, mais precisamente, de sua atuação para com o Oriente Médio, achou-se por bem levantarem-se algumas características dos aspectos políticos ligados à figura do ex-presidente Lula, sua trajetória de governo e questões particulares desse período, o qual representou mudanças importantes na forma de atuação política de um presidente brasileiro, seu partido e governo, tanto domesticamente, quanto internacionalmente. Esse seria o impacto do que se pode chamar de “Lulismo”.

Foi notória a popularidade e aceitação que o ex-presidente Lula conquistou ao longo de seus dois mandatos presidenciais tanto domesticamente, quanto internacionalmente, levando o Brasil a lograr uma imagem renovada. Segundo Anderson (2011), esse sucesso se

deveu muito a um excepcional conjunto de dons pessoais, uma mescla de sensibilidade social afetuosa e frio cálculo político, ou – como sua sucessora Dilma Rousseff formulou – avaliação racional e inteligência emocional. Não se pode deixar de mencionar também a origem de Lula, vindo da mais notável insurgência sindicalista do último terço do século, criadora do Partido dos Trabalhadores (PT), veículo de sua ascensão. Juntar uma personalidade carismática a uma organização de dimensões nacionais sempre levaram a algum sucesso.

Porém, ao ser eleito para seu primeiro mandato, o ex-presidente contava ainda com grande desconfiança dos investidores e dos mercados internacionais, bem como de parcelas da sociedade brasileira e da própria imprensa doméstica. Adotando uma equipe econômica ortodoxa e revertendo toda a esperança sobre a qual o PT havia sido fundado, necessitou lidar com o legado herdado de seu predecessor – dívida pública dobrada de valor, taxas de juros acima de 20%, e moeda desvalorizada pela metade durante a corrida eleitoral. Como resultado viu-se o crescimento reduzido pela metade e preços e desemprego aumentados. (ANDERSON, 2011).

De acordo com Anderson (2011), em 2004, o crescimento havia voltado, sobretudo por conta da recuperação das exportações, porém a dívida pública permanecia crescendo e a taxa de juros foi elevada mais uma vez. Assim, os críticos de Lula puderam apontar de forma triunfante a continuidade entre seu governo e o de Fernando Henrique Cardoso. Se isso já era motivo de desestímulo por parte do partido do presidente, o pior viria com o escândalo de corrupção comumente conhecido como “Mensalão” em 2005; um esquema de compra de votos no Congresso para garantir a governabilidade, visto que Lula não detinha maioria parlamentar em ambas as Casas – Senado e Câmara dos Deputados.

Entretanto, Lula, em meio a esses problemas, soube valer-se de duas reservas de emergência, segundo Anderson (2011). A primeira foi a volta do crescimento econômico sustentado, chegando o PIB a um patamar de 4,3% de 2004 até 2006<sup>13</sup>. Esse salto deveu-se primordialmente à boa sorte no exterior. Nas palavras do autor:

Esses foram os anos em que a demanda chinesa por duas das exportações mais valiosas do Brasil, soja e minério de ferro, decolaram, em meio a um aumento exorbitante no preço das commodities. Nos EUA, onde as taxas de juros eram mantidas artificialmente baixas por parte do FED, para impedir que a bolha financeira nos Estados Unidos estourasse, o “Greenspan Put” criou um fluxo de importações de capital barato disponível para o Brasil. A medida que os negócios e os empregos melhoraram, o clima no país mudou (ANDERSON, 2011, p. 28).

---

<sup>13</sup> O crescimento médio anual na década de 1990 havia sido de apenas 1,6%. Nos oito anos de mandato de FHC aproximou-se de não mais de 2,3%.

A segunda reserva de emergência de Lula, de acordo com o mesmo autor, foi a consolidação e expansão de cobertura de vários programas preexistentes, naquilo que ficou conhecido como o Bolsa Família. O custo efetivo do programa é até hoje bastante baixo para o país<sup>14</sup>, mas seu impacto político tem sido enorme desde então. Assim, com uma mensagem simbólica de que o Estado se preocupa com as condições de todos os brasileiros, garantindo seus direitos sociais, Lula conquistou uma identificação popular inabalável, transformando isto em um grande trunfo político.

Outros desdobramentos foram importantes como os aumentos substanciais no salário mínimo, a aprovação do Estatuto do Idoso e a introdução do crédito consignado. Isso tudo levou a um crescimento sustentado do consumo popular e a uma expansão do mercado interno, que finalmente veio a propiciar a criação de mais empregos. Ademais, foi lograda a maior redução na pobreza na história brasileira.

Com todas essas conquistas, Lula conseguiu se reeleger em 2006, mesmo contando com um escândalo de corrupção em seu governo. Quando surgira o primeiro teste de seu segundo mandato, qual seja a crise financeira internacional em 2008, o ex-presidente soube conduzi-lo com segurança. A economia brasileira estava fortalecida e as medidas de contenção implementadas foram imediatas e eficazes. Já em 2009, o capital estrangeiro estava fluindo de volta para o país, e no final do ano a crise havia acabado. Além disso, ao final de seu mandato, novas e enormes jazidas de petróleo foram descobertas na costa (Pré-Sal) e a economia apontava para um crescimento de mais de 7% (ANDERSON, 2011).

Em meio a esses sucessos políticos não foram poucas as comparações de Lula com dois estadistas; Vargas e Perón, um brasileiro e outro argentino, respectivamente. Mas Lula, diferentemente deles, teve nuances diferentes em sua forma de exercício de poder, segundo Anderson (2011). Entretanto, se comparado à Vargas, Lula pode ser considerado um herdeiro desse presidente em certos aspectos, tais como: sua capacidade de lidar com as preocupações de capital e trabalho, de explorar as circunstâncias externas favoráveis em prol do desenvolvimento interno, de afirmar os interesses nacionais e, acima de tudo, de se conectar com as massas até então desarticuladas. Em outros pontos, contudo, suas raízes populares e seu compromisso democrático – pontos de contraste com Vargas, que era em sua origem um fazendeiro rico do Sul e baseou seu governo em regimes totalitários – conferiram-lhe uma legitimidade e credibilidade muito maiores como defensor do povo do que as alcançadas pelo “pai dos pobres”. Além disso, Lula não se enxergava como um descendente político de

---

<sup>14</sup> Os gastos com o Bolsa Família totalizaram apenas 0,5% do PIB, segundo Anderson (2011).

Vargas, mas se identificava com Kubitschek, outro otimista como ele e que nunca tinha feito um inimigo de bom grado.

Aos bem sucedidos fatores do campo da política doméstica, podem-se acrescentar os desdobramentos internacionais. O ex-presidente logrou, sobretudo a partir de seu segundo mandato, alcançar uma imagem de estadista, ao mesmo tempo, cortejado em todas as regiões do mundo, e popular, tanto no sentido político como no social. Segundo Almeida (2010), a diplomacia de Lula teve um caráter empreendedor inconfundível, mas muito mais fundamentado em sua figura carismática do que propriamente no alcance pelo Brasil de *status* de potência global. Ao Brasil, carecem capacidades e pré-condições para o atingimento desse *status*, com ênfase para as capacidades financeiras e militares. Além disso, nem a comunidade internacional o reconhece como tal. Assim, muito do que se falou sobre o novo papel do Brasil no contexto mundial deve-se à diplomacia presidencial ativa de Lula, conjuntamente com o advento da cooperação externa com países pobres na África e América Latina. Isso foi o que o próprio ex-presidente chamara de “diplomacia da generosidade”.

De uma forma geral, de acordo com Almeida (2010), a diplomacia de Lula pode ser reconhecida pela habilidade que teve de projetar uma imagem dinâmica do Brasil em nível mundial, ajudando a fazer do País um ator com todas as credenciais na dianteira da diplomacia internacional. Hoje, o Brasil está certamente presente em vários dos mais importantes fóruns de discussão que lidam com questões políticas e econômicas da agenda mundial. E o que não foi surpreendente foi o fato da figura do ex-presidente Lula estar até mais presente que a do próprio País, o que confirma o sucesso real de sua diplomacia em projetar sua própria imagem como a personificação do Brasil.

Tomando-se alguns de seus discursos, proferidos ao longo de seus oito anos de governo, pode-se notar ainda de forma mais clara o novo engajamento promovido pelo ex-presidente e por seu partido à política externa brasileira. Em seu discurso na Sessão de Posse do Congresso Nacional em janeiro de 2003, Lula afirmou:

Esta Nação que se criou sob o céu tropical tem que dizer a que veio; internamente, fazendo justiça à luta pela sobrevivência em que seus filhos se acham engajados; externamente, afirmando a sua presença soberana e criativa no mundo. Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. 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 (BRASIL, 2007, p. 17).

Além disso, o ex-presidente afirmou no mesmo mês de 2003, quando de seu discurso no XXXIII Fórum Econômico de Davos:

Nossa política externa está firmemente orientada pela busca da paz, da solução negociada dos conflitos internacionais e pela defesa intransigente dos nossos interesses nacionais. A paz não é só um objetivo moral. É, também, um imperativo de racionalidade. Por isso, defendemos que as controvérsias sejam solucionadas por vias pacíficas e sob a égide das Nações Unidas. É necessário admitir que, muitas vezes, a pobreza, a fome e a miséria são o caldo de cultura onde se desenvolvem o fanatismo e a intolerância. A preservação dos interesses nacionais não é incompatível com a cooperação e a solidariedade. Nosso projeto nacional não é xenóforo e, sim, universalista (BRASIL, 2007, p. 18).

Nota-se, portanto, além da orientação universalista explícita de sua política externa, o envolvimento da mesma em aspectos sociais. O que Lula buscou fazer parece ter sido uma espécie de projeção de valores e projetos da política doméstica de seu governo para a política externa também. Para isso, baseou-se em questões tanto de cunho econômico, como as desigualdades econômicas internacionais, o comércio exterior e a busca pelo desenvolvimento econômico por muitos países, sobretudo, os do chamado Sul; como de cunho político e social, baseando-se em conceitos como o de cooperação internacional, solidariedade e, o mais importante deles, justiça social. Talvez, um dos fatos mais emblemáticos de seu governo tenha sido a sua política de combate à fome, a qual fora levada do plano doméstico a seus discursos e esforços internacionais no plano externo.

Em suma, com base em afirmação própria do ex-presidente acerca dessas questões em entrevista ao jornal *Expresso* de Lisboa em julho de 2006, conclui-se:

Política externa não se faz somente com os olhos postos em objetivos de curto prazo. Para um país com a dimensão do Brasil e com [sua] variedade de interesses e necessidades, a política externa tem que ser necessariamente ambiciosa e não perder de vista as metas essenciais, que são as mesmas de nossa política interna: garantir o bem-estar da população, com desenvolvimento econômico e social para todos (BRASIL, 2007, p. 24).

Já, em discurso proferido em setembro de 2004 na LIX Assembleia Geral das Nações Unidas, o ex-presidente afirmou:

Estamos aprendendo que o desenvolvimento e a justiça social devem ser buscados com determinação e abertura ao diálogo. Os episódios de instabilidade na região [América do Sul] têm sido resolvidos com respeito às instituições. Sempre que chamado, e na medida de nossas possibilidades, o Brasil tem contribuído para a superação de crises que ameaçam a ordem constitucional e a estabilidade de países amigos. Não acreditamos na interferência em assuntos internos de outros países, mas tampouco nos refugiamos na omissão e na indiferença diante de problemas que afetam nossos vizinhos (BRASIL, 2007, p. 19).

Citando o tradicional princípio brasileiro em política externa de não intervenção em assuntos internos de terceiros países, Lula também inovou ao afirmar que tampouco o País seria indiferente em relação a problemas com seus vizinhos sul americanos. A grande inovação da política externa desse governo, porém, foi o fato de não se mostrar indiferente não só com questões envolvendo seu entorno regional, mas também outras partes do mundo, incluindo-se aí o Oriente Médio e os casos do conflito entre palestinos e israelenses, bem como, a questão nuclear iraniana, por exemplo. Nesses dois casos, o Brasil se posicionou, inclusive, como possível mediador desses contenciosos internacionais em região que se mostra, tanto de baixa prioridade histórica para as suas relações internacionais, quanto de baixo reconhecimento internacional da atuação do País nessas localidades.

Apesar disso, é importante mencionar a visão do governo Lula acerca das relações com o Sul. Sobre isso, o ex-presidente afirmou em fevereiro de 2006 em entrevista coletiva concedida a órgãos de imprensa da Argélia:

A relação Sul-Sul não apenas é possível como necessária. O Sul não é um conjunto amorfo de países subdesenvolvidos e dependentes que nada têm a oferecer senão matérias-primas para os países ricos [...] Juntos podemos ser mais fortes e não apenas aumentar o nosso comércio, mas participar com mais força dos foros econômicos e políticos em que se discutem as grandes questões de interesse da humanidade, como a OMC e a ONU [...] Agora, uma relação mais intensa, mais criativa e mais forte entre os países do Sul não implica esvaziar as relações com os países desenvolvidos, que são também importantes para todos nós. Vamos fazer como os desenvolvidos: aproveitar todas as oportunidades e fazer da nossa união a nossa força (BRASIL, 2007, p. 23).

Neste discurso acaba se mostrando um pouco contraditória a ideia de cooperação Sul-Sul de Lula. Na última frase, acaba parecendo que há um posicionamento de contraposição à ação dos países desenvolvidos e não de continuação das relações com esses, ainda que sejam extremamente necessárias, sobretudo do ponto de vista econômico-comercial. Aparece aqui, por fim, uma característica que também permeou a política externa de Lula ao longo de seu governo, qual seja, a ideologia do Partido dos Trabalhadores.

O que é apontado como uma das críticas à postura de Lula ao longo de seu governo é o fato de a diplomacia, talvez pela primeira vez em décadas, ter sido formulada e conduzida sob a influência direta de diplomatas não profissionais. Almeida (2010) chama a atenção para o alinhamento da diplomacia brasileira mais de acordo com a ideologia do PT, do que propriamente levando em conta considerações de Estado e os interesses nacionais do Brasil, servindo muito mais às motivações de engrandecimento pessoal do ex-presidente nos diferentes cenários internacionais.

Esta crítica é contundente, porém nem de todo irrelevante ou mesmo incorreta. A retórica do governo em relação a suas conquistas em assuntos de política externa é exagerada. É fato que o Brasil alcançou novos espaços internacionais – sobretudo através da chamada Cooperação Sul-Sul – e ampliou e mesmo consolidou outros tantos, inclusive com os próprios países do Norte. Entretanto, a demasiada alusão que se fez a fóruns como o IBAS e BRIC, por exemplo, que na prática não alcançaram resultados satisfatórios na implementação de suas formulações, bem como a aproximação de países como a China, que longe de garantir o aporte de investimentos em infraestrutura que o Brasil esperava, buscou seus próprios interesses de forma pragmática e considerou o País como mais um fornecedor de *commodities* em meio a tantos outros, demonstraram muitas das concepções contra hegemônicas que servem de preâmbulo para a formulação de atuação internacional do partido do ex-presidente.

Isso se torna ainda mais claro se os observadores se atem para algumas afirmações de discursos do próprio presidente Lula ou de seus auxiliares mais imediatos em política externa, quais sejam, à época, o Ministro Celso Amorim e o Secretário-Geral das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães. Em uma frase do discurso de posse de Lula no Congresso Nacional, em 2003, o ex-presidente já afirmava: “A democratização das relações internacionais sem hegemônias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado.” (BRASIL, 2007).

Vê-se, portanto, aquilo que Almeida (2010) caracteriza como sendo uma estrutura teórica do Partido dos Trabalhadores, baseando-se, mormente, em figuras gramscianas da academia para a preparação de artigos e propostas mais sofisticadas relacionadas à economia e vida política. Além disso, o autor também argumenta que haveria uma mistura da típica esquerda latino-americana com um nacionalismo de estilo antigo e anti-imperialismo, pincelados de ideais do Castrismo, Stalinismo, Trotskismo e da Teologia da Libertação.

A questão é que é possível afirma-se que houve uma ideologia por trás da atuação diplomática brasileira ao longo do governo Lula, baseada tanto em sua figura e discursos emblemáticos, quanto nas convicções do PT, mais precisamente em seu esforço de aproximação com outros países não hegemônicos, tais como China, Rússia, Índia, e África do Sul – justamente membros dos fóruns citados acima –, além de outras prioridades como a integração regional da América do Sul e a preservação da soberania nacional, sendo esse último, pela lógica, fator excludente do segundo. Ademais, seu nacionalismo de estilo antigo seguido de um protecionismo instintivo, com políticas defensivas nos setores industrial e de investimentos, também fazem parte da mesma ideologia.

Assim, em termos de seu próprio desenvolvimento, o Brasil ainda se apresentou como um país emergente, com muitas deficiências sociais, desequilíbrios econômicos, progresso regional desigual, e dotado de um sistema educacional público extremamente problemático ao final do governo Lula. Houve avanços domésticos e internacionais notáveis, já citados acima, mas muitas deficiências persistiram ao longo dos dois mandatos do ex-presidente. Como balanço da experiência brasileira posta em movimento nesse período, é possível inferir que em relação à economia política do Brasil, o período pode ser considerado contíguo ao de Fernando Henrique Cardoso. Houve uma mesma matriz de desenvolvimento. Mas encarando-o, por outro lado, como um processo social, marcou uma ruptura distinta. E para as condições dessa mudança, sem dúvida se encontraram as condições externas, extremamente favoráveis.

Certamente não é possível se dizer na totalidade que tanto domesticamente, quanto internacionalmente, nunca se viu nada igual ao Brasil pós-Lula. Porém, pode-se inferir que nunca se viu, anteriormente, nada igual à figura do presidente Lula conduzindo o País em suas mais diferentes frentes e, tampouco, será isso visto talvez num futuro próximo.

A seguir, se procurará traçar um panorama das relações do Brasil com o Oriente Médio em diferentes governos brasileiros, a fim de se conhecerem os antecedentes que levaram à reaproximação desses países durante o governo Lula.

### **3 ANTECEDENTES DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ORIENTE MÉDIO**

O presente capítulo buscará traçar os antecedentes das relações do Brasil com os países do Oriente Médio, na tentativa de caracterizar o teor e a causa das relações entre estes atores ao longo dos mais de cinquenta anos anteriores ao advento do governo Lula, foco do trabalho realizado. Para qualquer exercício de análise e raciocínio sobre determinada conjuntura, é sempre importante examinar-se os antecedentes e condicionantes da mesma. Dessa forma, se partirá desses fatos para chegar-se a uma apresentação mais acurada dos avanços ou retrocessos; pontos positivos e negativos, da reaproximação do Brasil com o Oriente Médio ao longo da década de 2000.

#### **3.1 O legado histórico: de Oswaldo Aranha a Fernando Henrique Cardoso**

O interesse do Brasil pelo Oriente Médio vem de muito tempo, mais precisamente, desde o envolvimento de Oswaldo Aranha – chefe da missão brasileira junto às Nações Unidas – no encaminhamento da criação do Estado de Israel enquanto presidente das sessões da Assembleia Geral no início de 1947, quando a questão foi tratada (DUPAS, 2002).

À época, o “plano da maioria”, que correspondia ao ponto de vista sionista, propunha a partilha da Palestina em um Estado árabe e outro judeu. O “plano da minoria”, por sua vez, encaminhava a criação de um Estado federal com duas unidades políticas, uma árabe e outra judia. Ao final, foi aprovada a Resolução n. 181, incluindo a proteção dos lugares santos, o estatuto internacional de Jerusalém – sob tutela da ONU – e o Plano de Partilha da Palestina. A isto, seguiu-se a criação do Estado de Israel, proclamada em 14 de maio. No dia seguinte, começava o que seria um dos conflitos regionais mais longos da História, com tropas dos países árabes vizinhos invadindo a área. A reação israelense foi imediata e a beligerância se estabeleceu definitivamente (DUPAS, 2002).

Conforme ressaltado por Dupas (2002), desde a partilha da Palestina e a criação de Israel em 1947 – quando Oswaldo Aranha havia feito prevalecer um alinhamento com os Estados Unidos, sendo estes tendentes às teses sionistas – até o início da década de 1970, o Brasil manteve em suas posições perfeita equidistância entre os contendores em conflito no Oriente Médio, ou seja, árabes e israelenses. Ademais, o País também manteve coerência com suas manifestações a respeito das resoluções da ONU (DUPAS, 2002).

Um fato marcante, por exemplo, foi a insistência de Israel, em 1963, para que o Brasil transferisse sua representação diplomática de Tel Aviv para Jerusalém. Aceitar tal proposta

significaria contribuir para uma situação de fato em contradição com os reiterados votos brasileiros pela internacionalização de Jerusalém. Dessa forma, manteve-se a embaixada em Tel Aviv (DUPAS, 2002).

Uma mudança de direção na postura brasileira acerca do conflito no Oriente Médio viria a ter espaço a partir da crise do petróleo. Com a opção do então regime militar brasileiro por maior realismo e pragmatismo, foi votado na Assembleia Geral da ONU em 1975 pela caracterização do sionismo como forma de racismo e discriminação racial. Apesar desta pequena inflexão da posição brasileira<sup>15</sup>, atualmente a posição do Brasil voltou a caracterizar-se como de grande equilíbrio, com todo o interesse em manter suas boas relações com o mundo árabe, ampliar as ligações com o Estado de Israel e contribuir para a paz na região, até mesmo como um possível mediador (DUPAS, 2002).

### 3.2 O caráter multilateral das relações nas décadas de 1950 e 1960

O início das relações entre o Brasil e os países do Oriente Médio foi pautado com base no conflito árabe-israelense. Pode-se afirmar que, na época, não havia outra razão para a aproximação do País com a região que não a questão do conflito, iniciado após o estabelecimento do Estado de Israel em 1947. Era natural que o Brasil se posicionasse acerca da questão como membro das Nações Unidas e – como muitas vezes ao longo dos anos 1950 e 1960 – membro não permanente do Conselho de Segurança da organização<sup>16</sup>.

Dessa forma, ao longo do tempo, o Brasil manteve uma posição *low profile* em relação ao conflito árabe-israelense, procurando estabelecer uma equidistância em relação à questão, a fim de não prejudicar seu relacionamento com árabes e com os cidadãos do jovem Estado de Israel. Os representantes do Brasil nas sessões de abertura da Assembleia Geral da ONU (AGNU) somente viriam a tomar em consideração o tema Palestina-Israel pela primeira vez em 1956 (VIGEVANI; CINTRA; KLEINAS, 2002).

Entretanto, é importante destacar a distinção feita pela delegação brasileira, quando se aprovou a Resolução n. 181, relativa à partilha da Palestina em dois Estados, um árabe e um judeu. O Brasil fez questão de se manifestar e distinguir o que considerava desejável e possível. Segundo Pimentel (2002), o representante brasileiro declarou que: a questão da partilha se apresentava como um fato consumado; o Brasil teria preferido um plano que

<sup>15</sup> Mais acerca do voto antissionista do Brasil na ONU, bem como suas causas e conjuntura da época, pode ser conferido mais a frente na seção 3.2 deste capítulo.

<sup>16</sup> Mais acerca do posicionamento do Brasil nas votações da ONU acerca do Oriente Médio pode ser visto no artigo do diplomata João Vicente Pimentel (2002).

preservasse a unidade política na Palestina, ainda que sob a forma de um governo federal ou cantonal; vista como medida temporária, à luz das tensões que imperavam, o Brasil votaria a favor da partilha, ciente de que essa alternativa contava com o endosso das grandes potências; deixava constância, porém, de que o fazia diante da falta de alternativa ao plano, julgando que, no caso, a ação seria preferível à inércia, por trazer em si a possibilidade de progressos futuros.

Pode-se mencionar também que, neste momento, sob a égide do governo Dutra, o posicionamento brasileiro acerca de política externa estava se dando mais com base no alinhamento com os Estados Unidos do que firmado em uma posição de maior autonomia no plano internacional. Sendo assim, sob esse prisma, é justificável a atitude brasileira de apoio à partilha da Palestina, ainda que esta não fosse a melhor alternativa na visão brasileira. De acordo com Pimentel (2002), Aranha, que estava na presidência daquela histórica sessão da AGNU, empenhou-se para facilitar a obtenção de um consenso e desobstruir o arduo curso dos trabalhos, contribuindo para aprovar um plano que ele sabia imperfeito, mas que não deixava de atender aos interesses ocidentais e brasileiros.

Em 1956, o sistema internacional se deparou com a Crise de Suez. É nesse momento que tem início o acirramento da disputa hegemônica entre os Estados Unidos e a União Soviética na região médio-oriental, que até então escapara em alguma medida à lógica bipolar, visto que as duas superpotências haviam votado igualmente pela partilha da Palestina em 1947, bem como procuraram se entender quanto às medidas a serem tomadas diante da crise em novembro de 1956. A partir daí, os acontecimentos no Oriente Médio seriam fortemente permeados pelas disputas entre soviéticos e norte-americanos, cujas ações influenciariam as relações entre Israel e os países árabes (BREDA DOS SANTOS, 2002).

Entre 1957 e 1967, período em que o Brasil é governado por presidentes democratas e se iniciam os governos militares, a ênfase dada pela política externa ao alinhamento com os Estados Unidos ou à busca ao desenvolvimento adquire densidades diversas e alternadas, com a preponderância da última. Breda dos Santos (2002) ressalta que em 1957 é justamente Oswaldo Aranha quem representa o Brasil na sessão anual da Assembleia Geral da ONU, exatos dez anos depois de tê-la presidido. Segundo a autora:

Aranha muito acreditara nas vantagens da busca de uma aliança privilegiada do Brasil com os Estados Unidos, assim como na contribuição marcante nos trabalhos da ONU para a paz mundial. Passada uma década, fará na Assembleia Geral um discurso pessimista com respeito às realizações alcançadas pela organização, que se destacaria por seu conteúdo marcadamente desenvolvimentista, tônica da diplomacia multilateral brasileira das décadas seguintes. Aranha registra que, reconstruída a Europa, chegara a hora de a ONU, sobretudo por meio do Fundo Monetário

Internacional e do Banco Mundial, preocupar-se com o desenvolvimento do continente americano e que, estando o eixo das preocupações brasileiras concentrado na solução de problemas de desenvolvimento econômico, sua inserção passaria, então, primeiramente pela América Latina e pelo mundo em desenvolvimento. (BREDA DOS SANTOS, 2002, p. 265).

No mesmo período de dez anos, vai-se do anúncio da Operação Pan-Americana (1958) à Política Externa Independente (1961-1964), para finalmente com o início do período militar, assistir-se a uma verdadeira inflexão da política externa de um alinhamento automático com os Estados Unidos (1964-1967) para o seu rompimento na chamada Diplomacia da Prosperidade (1967-1969) do governo Costa e Silva (BREDA DOS SANTOS, 2002).

Observando-se o padrão de votação brasileira na ONU com respeito ao conflito israelo-palestino, verifica-se de fato a preocupação pela busca de soluções equitativas e de compromisso, bem como fica clara a autonomia relativa da ação governamental referida anteriormente. Um exemplo é a abstenção do voto do Brasil para a aprovação da admissão de Israel à ONU<sup>17</sup> em 1949, quase dois anos depois da aprovação do Plano de Partilha da Palestina. O País havia condicionado seu voto à implementação por Israel das resoluções relativas à internacionalização de Jerusalém e à questão dos refugiados árabes. Ademais, nos anos seguintes, não deixaria de votar favoravelmente às várias resoluções que condenaram Israel quanto ao tratamento dado à população civil e aos prisioneiros árabes e ao desrespeito ao estatuto internacional de Jerusalém (BREDA DOS SANTOS, 2002).

Por outro lado, em 1951, o Brasil vota favoravelmente à outra resolução<sup>18</sup>, que instava o Egito a levantar as restrições impostas à passagem de navios através do Canal de Suez e do Golfo de Ácaba, quando a questão é submetida ao Conselho de Segurança por iniciativa de Israel (BREDA DOS SANTOS, 2002). Dessa forma, através destes exemplos, percebe-se o posicionamento coerente brasileiro com sua tradição diplomática. O País não pendeu para nenhum dos dois lados na tomada de suas decisões acerca das matérias sobre o conflito árabe-israelense.

Isto é ainda mais perceptível quando em setembro de 1965, instruções foram transmitidas de Brasília às embaixadas brasileiras nas capitais dos países<sup>19</sup> que o Itamaraty designa como a região Oriente Próximo, da qual se ocupa o Departamento Oriente Próximo (DOP). A instrução do Itamaraty afirmava que:

---

<sup>17</sup> Resolução n. 273, III.

<sup>18</sup> Resolução n. 95, VI.

<sup>19</sup> As capitais e seus respectivos países são Argel, Argélia; Beirute, Líbano; Cairo, Egito; Damasco, Síria; Rabat, Marrocos; Teerã, Irã; Tel Aviv, Israel; Túnis, Tunísia.

[...] na América Latina, a Argentina e a Venezuela já estão sendo visadas pela Liga Árabe, que tenta proceder à mobilização da colônia árabe daqueles, no intuito de contrapor-se ao que é tachado de “infiltração e publicidade sionistas”. Como no Brasil existem consideráveis colônias árabe e israelita, não é de mais admitir-se que o território brasileiro possa ver-se transformado igualmente em arena do confronto árabo-sionista. Essa hipótese justifica a busca, desde logo, de uma definição da posição brasileira. (BREDA DOS SANTOS, 2002, p. 267).

Além disso, Breda dos Santos (2002, p. 267) expõe a conclusão do Itamaraty com a seguinte afirmação:

O reconhecimento da realidade estatal de Israel não implica endosso da parte do Brasil ao *status quo* vigente na Palestina. Reconhecendo a existência [de Israel] e com ele tratando livre e dignamente, o Brasil lhe estará sendo leal, sem que os árabes possam nisto encontrar ofensa. De outro lado, recusando-se a aceitar como definitivas as atuais fronteiras árabo-israelenses, a partilha e dupla ocupação de Jerusalém ou o deslocamento dos refugiados, o Brasil estará também sendo leal com os árabes e conservando com eles ampla margem de trabalho<sup>20</sup>.

Com efeito, essas instruções refletiram o posicionamento da diplomacia brasileira com relação ao Oriente Médio até aquele momento, mas com a crise mundial do petróleo, na década seguinte, esse posicionamento passaria por ajustes. O que se pode concluir sobre a atuação brasileira nas décadas de 1950 e 1960 na região, é que esta teve um caráter multilateral e se baseou primordialmente nos mecanismos da Organização das Nações Unidas, alcançando seu ponto máximo na participação do Brasil na primeira operação de manutenção de paz<sup>21</sup> constituída pela ONU entre os anos de 1957 e 1967, em consequência da Crise de Suez de 1956 (BREDA DOS SANTOS, 2002).

Pode-se observar, de igual forma, que houve coerência na retórica do Itamaraty, manifesta também, e principalmente, em suas posições na ONU com respeito ao conflito israelo-palestino. Aproveitando-se da ausência de interesses diretos na região, o Brasil apoiou a busca de soluções conciliatórias e pautou-se pela equidistância com relação às partes em conflito, exercendo, assim, um papel de mediador e de amortecedor de tensões, sobretudo quando se engajou numa missão de paz, vendo nessa atuação uma via de projeção do prestígio internacional do país, interesse nacional a ser perseguido. No entanto, não foram detectadas consistência ou preocupação real na busca de uma política consequente para a realização

<sup>20</sup> As informações disponibilizadas por Breda dos Santos (2002) foram retiradas pela autora de: Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI)-Brasília, Secretaria de Estado das Relações Exteriores às Embaixadas em Argel, Beirute, Cairo, Damasco, Rabat, Teerã, Tel Aviv e Túnis, 8 de setembro de 1965. Confidencial.

<sup>21</sup> A I Força de Paz das Nações Unidas (Fenu) foi uma oportunidade vista por diversos governos, inclusive o brasileiro, de exercerem um papel mais ativo na condução dos problemas mundiais e daí aumentarem seu prestígio. Essa colaboração significaria muito para as potências médias e pequenas que dela participariam, como foi o caso do Brasil (BREDA DOS SANTOS, 2002). Para mais informações acerca da participação do Brasil na Fenu é interessante consultar o trabalho completo de Breda dos Santos (2002) intitulado “Dez anos no deserto: a participação brasileira na primeira missão de paz das Nações Unidas”.

desses interesses nacionais, por meio, por exemplo, de uma ação coordenada com setores governamentais diretamente envolvidos e interessados, como era o caso do Exército e do próprio Itamaraty (BREDA DOS SANTOS, 2002).

É importante destacar-se sobre a ausência de ações coordenadas entre os setores governamentais e a inconsistência brasileira, nesse período, na busca de seus interesses nacionais, que a I Força de Paz das Nações Unidas (Fenu) não representou nem uma oportunidade para a afirmação desses interesses, nem um amadurecimento da postura internacional brasileira nesse sentido. Apesar de essa operação ter sido considerada bem-sucedida, documentos diplomáticos e militares apontam claramente pelo menos dois problemas sérios que a marcaram. De um lado, chama a atenção o contato extremamente insuficiente entre o Itamaraty e o então Ministério da Guerra, responsável pelo preparo e envio do contingente brasileiro. De outro, a falta de qualquer planejamento objetivando aproveitar a experiência dos militares enviados ao Egito para promover a modernização e profissionalização do exército brasileiro (BREDA DOS SANTOS, 2002).

Relatórios redigidos por oficiais militares que visitaram o contingente brasileiro no Sinai expressavam claramente esse problema. Em um deles, elaborado pelo major Rubens Portugal, que trabalhou junto ao Estado-Maior da Fenu e esteve no Egito por mais de dois anos, afirmava-se, por exemplo, que, ainda que se acreditasse,

[...] que o Itamaraty tenha formulado alguma política ou elaborado algum estudo sobre a área, tais estudos jamais foram oficializados e encaminhados à execução para que todos os atos decorrentes fossem coerentes com as ideias e os princípios julgados oficialmente básicos. O Brasil não tem uma política geral para com as Nações Unidas, as forças de manutenção de paz, o Oriente Médio e a FENU. (BRASIL, 1965<sup>22</sup> *apud* BREDA DOS SANTOS, 2002, p. 278)

De fato, não existia nenhum tipo de ação coordenada entre o Itamaraty e o Ministério da Guerra. Isto somente seria sanado em maio de 1993 com o estabelecimento do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob a coordenação do Itamaraty, a fim de coordenar as ações empreendidas por diversos ministérios envolvidos em operações de paz<sup>23</sup> (BREDA DOS SANTOS, 2002).

<sup>22</sup> Relatório citado por Breda dos Santos (2002) com base na seguinte fonte primária: C Doc-Ministério do Exército-Brasília, “Relatório apresentado pelo Major Rubens Portugal, referente à sua missão no Estado-Maior do Comando da Força de Emergência das Nações Unidas no Oriente Médio, no período de 31 de dezembro de 1962 a 10 de fevereiro de 1965” (Relatório apresentado pelo major Rubens Portugal, 1965), Rio de Janeiro, 27 de abril de 1965, p.8, Confidencial, Subseção Biblioteca, Cx. 6 (Vários).

<sup>23</sup> Sobre esta questão cabe ainda o seguinte comentário de Breda dos Santos (2002b): “Fica claro, portanto, que a ausência ou insuficiência de políticas coordenadas entre diversos setores governamentais tem longa data. Fica patente, ainda, que ações de tamanha importância, como o envio de contingentes militares ao exterior para participar de ações coletivas visando ao estabelecimento da paz ou sua manutenção, ainda que bem-vindas, têm

Assim, ao longo dos anos 1950 e 1960, o Brasil favoreceu resoluções que defendiam a solução de situações de conflito e o fornecimento de assistência aos palestinos no âmbito das Nações Unidas. Aos poucos, consolidou-se no organismo a tendência a favorecer uma posição de equidistância no conflito do Oriente Médio e a advogar uma solução justa, abrangente e duradoura para os litígios<sup>24</sup>. A participação brasileira na Fenu foi, sobretudo, uma tentativa de projeção do prestígio internacional do país, conforme destacado anteriormente. Já, em termos econômicos, a ausência de interesses de monta deu à ação governamental uma autonomia relativa com relação ao Oriente Médio. Ou seja, as mudanças no sistema internacional não afetavam substancialmente a percepção e a ação da diplomacia brasileira com relação à região, pelo menos até a crise do petróleo nos anos 1970 (PIMENTEL, 2002; BREDA DOS SANTOS, 2002).

### 3.3 Governos militares: os choques do petróleo e o bilateralismo

Vigevani, Cintra e Kleinas (2002), com base nas análises de Breda dos Santos (2000)<sup>25</sup> e Lessa (2000)<sup>26</sup>, afirmam que, até a guerra de 1973, a posição brasileira foi a de buscar uma saída negociada e capaz de comportar os anseios das partes em litígio, tendo como premissa formal a justiça e a paz no Oriente Médio, a serem alcançadas mediante negociações no seio da comunidade internacional. Na realidade, sinais de mudanças na política brasileira já vinham se dando particularmente determinadas pelas necessidades econômicas derivadas do modelo econômico implantado pelo governo militar de Médici.

O Brasil mudou a sua orientação diplomática para a região, adotando uma postura mais pragmática, que permitiria atender os interesses nacionais em detrimento das relações de equidistância que dominavam a pauta de atuação brasileira nos organismos internacionais até então. Ademais, o peso da questão do petróleo é amplamente conhecido, ao que se deve

---

que estar assentadas em uma política que faça eco, de maneira consistente, ao que se possa eleger como interesse nacional. Parece claro, por fim, que a história tem muito a nos ensinar.”

<sup>24</sup> Conforme ressaltado por Pimentel (2002), essa posição tomaria forma definitiva na Resolução n. 242 (1967) do Conselho de Segurança (CSNU), aprovada com o voto do Brasil (à época, integrante desse órgão na qualidade de membro não permanente). A Resolução n. 242 permanece até hoje como elemento normativo central das negociações entre árabes e israelenses.

<sup>25</sup> BREDA DOS SANTOS, Norma. O Brasil e a questão israelense nas Nações Unidas: da criação do estado de Israel ao pós (?) - sionismo. In: \_\_\_\_\_(Org.). **Brasil e Israel: diplomacia e sociedades**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2000.

<sup>26</sup> LESSA, Antônio Carlos. Israel e o mundo árabe no cruzamento das escolhas internacionais do Brasil. In: BREDA DOS SANTOS, Norma (Org.). **Brasil e Israel: diplomacia e sociedades**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2000.

acrescentar a transformação, a partir desse momento, da questão palestina de tema retórico para tema concreto de política internacional (VIGEVANI; CINTRA; KLEINAS, 2002).

Sendo assim, após um período de elevado crescimento e desenvolvimento econômico, naquilo que ficou conhecido como o “Milagre Econômico”, o Brasil passou a enfrentar profundas dificuldades econômicas por conta da crise do petróleo, que já vinha apresentando indícios desde 1971, culminando em 1973, durante o governo Médici. Ernesto Geisel, quarto presidente do período militar, chega ao poder em 15 de março de 1974, ou seja, em meio à crise que se instaurou em âmbito global, atingindo o Brasil de diferentes formas.

Nesse ínterim, a aproximação com os países árabes por parte do Brasil já vinha ocorrendo desde 1971, justamente por conta do aumento gradativo dos preços do petróleo. Com o encarecimento crescente das importações de petróleo e o início do desequilíbrio da balança comercial brasileira – questões cruciais para a manutenção de nosso ritmo de desenvolvimento e industrialização – o Brasil viu-se obrigado a garantir o fornecimento desse recurso, ao mesmo tempo em que passou a buscar formas de compensação para sanar esse novo problema. A Guerra árabe-israelense do Yom Kippur<sup>27</sup> de 1973 só viria a agravar a situação com o violento aumento subsequente do petróleo e seu embargo parcial. (VISENTINI, 2008)

Dessa forma, o aumento vertiginoso do preço do recurso atingiu o Brasil em cheio, não apenas em suas contas externas, mas no próprio cerne do projeto de desenvolvimento. Havia um crescente consumo de petróleo importado, não somente por parte da indústria em amplo crescimento, mas pela escolha dos governos militares de favorecer o transporte rodoviário e, por conseguinte, as indústrias automobilísticas transnacionais. Apesar de Geisel ter herdado um PIB de 133 bilhões de dólares, uma inflação anual de 18,7% e uma dívida

---

<sup>27</sup> A Guerra do Yom Kippur, também conhecida como Guerra Árabe-Israelense de 1973 ou Quarta guerra Árabe-Israelense, foi um conflito militar ocorrido de 6 de Outubro a 26 de Outubro de 1973, entre uma coalizão de Estados árabes liderados por Egito e Síria contra Israel. A guerra começou com um ataque conjunto surpresa pelo Egito e Síria no feriado judaico de Yom Kippur. Egito e Síria cruzaram as linhas de cessar-fogo no Sinai e nas Colinas do Golã, respectivamente, que haviam sido tomadas por Israel em 1967 durante a Guerra dos Seis Dias. Este desenvolvimento levou as duas superpotências da época, os EUA, defendendo os interesses de Israel, e a URSS, dos países árabes, a uma tensão diplomática. Mas um cessar-fogo das Nações Unidas entrou em vigor de forma cooperativa em 25 de outubro de 1973. A guerra teve implicações profundas para muitas nações. O Mundo Árabe, que havia sido humilhado pela derrota desproporcional da aliança Egípcio-Sírio-Jordaniana durante a Guerra dos Seis Dias, se sentiu psicologicamente vingado por seu momento de vitórias no início do conflito, apesar do resultado final. Esse sentimento de vingança pavimentou o caminho para o processo de paz que se seguiu, assim como liberalizações como a política de *infitah* do Egito. Os Acordos de Camp David (1978), que vieram logo depois, levaram a relações normalizadas entre Egito e Israel – a primeira vez que um país árabe reconheceu o Estado israelense. O Egito, que já vinha se afastando da União Soviética, deixou então a esfera de influência soviética completamente.

externa de 12,5 bilhões de dólares, o “milagre” lhe deixou problemas estruturais. O modelo econômico brasileiro empregava energia importada barata, dependia do afluxo de investimentos de capitais estrangeiros e da utilização de tecnologia também importada. O choque do petróleo, além de tudo, provocou uma forte recessão nos países industrializados, gerando uma queda nos investimentos externos e nas importações de produtos brasileiros por parte destes e de países em desenvolvimento não produtores de petróleo. No plano interno, para agravar a situação, o mercado consumidor brasileiro também se contraía, afetando a produção e comércio brasileiros. (VISENTINI, 2008)

Através da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), a equipe econômica de Geisel conseguiu manter o crescimento acelerado em 1974, tendo a economia se expandido em 9,3%. Entretanto, a inflação saltou de 12,4%, em 1973, para 34,5%, em 1974. Para corrigir isto, o governo buscou aproveitar a liquidez do sistema financeiro internacional, tomando empréstimos a baixas taxas de juros, o que resultou em um rápido aumento da dívida externa, que quintuplicou, passando de US\$ 6,5 bilhões, em 1973, para US\$ 31,61 bilhões em dezembro de 1978 (SILVA, 2004). Dessa forma, apesar do esforço do II PND, o Brasil manteve sua vulnerabilidade externa, justamente por sua dependência em relação ao petróleo e a fragilidade frente às oscilações das taxas de juros. Estas últimas não foram previstas pela equipe econômica. Contudo, é importante ressaltar que houve um reajuste estrutural dos setores produtivos brasileiros, acompanhado de crescimento econômico e da implementação de grandes projetos previstos no plano.

Mesmo assim, o II PND apresentou um esgotamento ao final do governo Geisel, haja vista os problemas estruturais que a economia brasileira passou a apresentar, o que até então não havia ocorrido. Não era possível sustentar mais a política de crescimento a qualquer custo. O aumento da inflação em relação ao período do “milagre” foi substancial, aumentando em quase o dobro da média conforme os números indicados acima. Além disso, o problema da crise da balança de pagamentos não foi sanado mesmo com o aumento crescente das exportações no período. Esse aumento não foi suficiente para pagar as importações, além de não cobrir o pagamento das remessas de lucros e o serviço da dívida (SKIDMORE, 1988).

Outra questão era o crescimento baseado no endividamento. Segundo Skidmore (1988), a febre de empréstimos à época tornara o setor privado especialmente vulnerável, já que a maior parte da dívida fora contraída por esse setor. O perigo para a estratégia brasileira, nesse sentido, era a vulnerabilidade do setor privado ao aumento das taxas de juros no exterior e às desvalorizações no mercado interno. As empresas brasileiras se encontraram em desvantagem frente às multinacionais norte-americanas e europeias, as quais tinham acesso ao

capital de suas matrizes a taxas de juros mais baixas. O governo brasileiro procurou compensar esta desvantagem aumentando a disponibilidade de crédito para as firmas brasileiras. Mas se isto por um lado era bom para os empresários, por outro não o era para o governo, que tinha necessidade de maximizar os ingressos de capital estrangeiro através de empréstimos privados para fins de balanço de pagamentos. Quanto aos investimentos públicos em projetos de infraestrutura e energia para aumentar as exportações e continuar com o ciclo de desenvolvimento, isto demandaria anos até que esses mesmos investimentos trouxessem um retorno significativo. Ademais, já existia por parte da iniciativa privada brasileira a crítica ao aumento do setor estatal como impulsionador do desenvolvimento. Em suma, a estratégia de crescimento baseado na dívida permaneceu viável durante a gestão Geisel, mas as perspectivas em longo prazo se mostrariam diferentes.

No contexto da diplomacia brasileira, o chanceler Azeredo da Silveira, em meio à conjuntura com a qual se deparava, tratou de aproximar-se prontamente dos países árabes. É interessante notar o caráter pragmático e realista dessa aproximação, nos moldes da própria política do Pragmatismo Ecumênico e Responsável do governo Geisel. Para o Brasil, era de suma importância manter os fluxos de importação de petróleo contínuos, com riscos para a manutenção de seu modelo de substituição de importações, caso não permanecessem estáveis. O Brasil era o maior importador de petróleo do mundo em desenvolvimento. Sendo assim, tratou logo de equilibrar sua balança comercial com os países árabes, a fim de garantir o fornecimento de petróleo, em um contexto de instabilidade política internacional, sobretudo, na própria região do Oriente Médio. O Brasil logrou, dessa forma, diversificar sua agenda bilateral e estabeleceu relações diplomáticas com cerca de dez países da região, com a esperança de também atrair novos mercados para as exportações nacionais (SANTANA, 2006).

Nesse contexto, segundo relato do embaixador Luciano Rosa:

Essas realidades aconselharam uma ofensiva diplomática em direção a uma área que não apenas representava a melhor opção de fornecimento de petróleo ao Brasil como [também] expressivo mercado para produtos não tradicionais de exportação. Desde logo se tornou patente o imperativo de uma definição mais precisa e melhor fundamentada de nossa posição ante os conflitos no Oriente Médio e, particularmente, a questão palestina, sem o que estariam comprometidos os ensaios de aproximação com os países árabes (ROSA, 1996<sup>28</sup> *apud* SANTANA, 2006, p. 160).

---

<sup>28</sup> ROSA, Luciano Ozório. O Brasil e o Oriente Médio (1930-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Gilhon (Org.) Sessenta anos de política externa 1930-1990. São Paulo: Cultura Editores Associados/ Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais – USP, v. 3, 1996, p. 443 e 444.

Em relação à questão palestina e ao conflito árabe-israelense, o Itamaraty permitiu a instalação de um escritório da Organização para a Libertação Palestina (OLP) em Brasília, bem como, apoiou o voto antissionista na ONU. Obviamente que a postura mais engajada do Brasil nestas matérias – e isto se comprova pela observação dos discursos do chanceler Azeredo da Silveira nas resenhas de política externa brasileira da época – também é pautada pela máxima da política externa do governo Geisel, qual seja, o pragmatismo visando à consecução dos interesses nacionais. O Brasil foi, assim, incluído na lista dos países “amigos” para os quais os fluxos de abastecimento de petróleo estavam garantidos (VIZENTINI, 1998).

O que se conclui desta postura é que o Brasil jamais procurou ser hostil a Israel quando confrontado a se posicionar acerca do conflito árabe-israelense. Isto pode ser observado nos discursos brasileiros na ONU, todos relatados nas resenhas de política externa brasileira do período do governo Geisel (VIZENTINI, 1998). O que é preponderante, entretanto, é o fato de o Brasil assumir em relação aos países árabes uma postura a seu favor nos mais diversos temas. Nas palavras de Santana (2006, p. 160): “Com efeito, após o choque do petróleo, a fim de auferir dividendos, bem como evitar represálias, nas relações bilaterais com os Estados produtores de óleo, o Brasil assumiu posição categoricamente pró-árabe nos foros multilaterais.” E como foros principais se encontravam a ONU e o GATT nesse período.

A movimentação diplomática em relação ao Oriente Médio foi intensa, sobretudo na primeira metade da gestão Ernesto Geisel. A partir de 1974, foi instalada a embaixada brasileira nos Emirados Árabes e em Bahrein, e no mesmo ano foram estabelecidas relações diplomáticas com o Sultanato de Omã (VIZENTINI, 1998). Ministros de Negócios Estrangeiros de alguns países árabes visitaram o Brasil no período, destacando-se o do Kuwait, país com o qual foi firmado um acordo de cooperação econômica. Do relatado na resenha de política externa sobre esse acordo, pode-se destacar a recorrente afirmação brasileira de total apoio ao direito soberano de qualquer país sobre seus recursos naturais – uma clara demonstração por parte do Brasil em manter bom relacionamento e suprimento de petróleo de países como este. O Kuwait era o quarto país na lista de fornecedores de petróleo do Brasil. Além disso, destaca-se na resenha o encorajamento das partes na cooperação entre as companhias brasileiras e kuaitianas e no estabelecimento da *Arab Brazilian Investment Company*, que considerariam um passo positivo no fortalecimento da cooperação econômica no campo dos empreendimentos conjuntos (BRASIL, 1975).

Também foi firmado, em 1975, um acordo de cooperação econômica e técnica entre Brasil e Arábia Saudita. Previstos no texto do acordo estavam o desenvolvimento de indústrias agrícolas e pesqueiras, desenvolvimento de indústrias manufatureiras,

desenvolvimento de transportes aéreos e marítimos mediante o estabelecimento de companhias associadas ou mistas e estímulos de ambas as partes em investimentos de capital em seus territórios (BRASIL, 1975b). Acordos no setor de transportes aéreos também foram firmados com o Marrocos e a Jordânia. Uma Comissão Mista para a Cooperação Econômica e Técnica entre Brasil e Irã também foi criada em 1975. Já em 1976, visitaram o Brasil, representantes do Ministério da Agricultura, Finanças, Indústria e Planejamento da Arábia Saudita. Havia a possibilidade de participação de empresas e equipamentos brasileiros em um projeto chamado Yanbu na costa ocidental do Mar Vermelho. Nesse mesmo ano, a Interbrás (empresa comercial exportadora pertencente à Petrobrás) instalou um escritório central para o Oriente Médio, com a finalidade de promover ainda mais o comércio brasileiro para a região. Em 1978, houve a visita da Princesa do Irã ao Brasil. Aqui se destaca a revisão de acordos econômicos firmados em 1977 com este país. As relações Brasil-Irã já estavam em vias de enfraquecimento devido à instabilidade interna que começava a minar o país e culminaria na Revolução do Irã de 1979. Em 1978, houve a suspensão por completo das exportações de petróleo por parte do Irã, atingindo o abastecimento de óleo para o Brasil. O País estava recebendo 200 mil barris de óleo por dia do Irã – 25% de suas necessidades. Quando o novo governo iraniano chegou ao poder, o Itamaraty prontamente o reconheceu. Mesmo assim, o Brasil, a partir daí, passou a concentrar seus esforços no aumento da importação de petróleo do Iraque (VIZENTINI, 1998).

Com o Iraque, a diplomacia brasileira manteve vínculos estreitos. Um ponto alto foi o apoio dado pelo Brasil, ainda em 1973, quando se tornou o primeiro país a quebrar o boicote ao óleo iraquiano pelas sete irmãs, depois de sua nacionalização. Isso rendeu ao País uma vantagem no suprimento de petróleo extra de que necessitou com a crise no Irã em 1979. O Iraque também se tornou um grande parceiro comercial brasileiro comprando inúmeros produtos manufaturados brasileiros e assinando diversos contratos com o Brasil nas áreas de construção e infraestrutura, os quais serão vistos adiante. Uma Comissão Mista Brasil-Líbia também foi criada, com vistas a incrementar a cooperação econômica e comercial entre os dois países em 1975 (VIZENTINI, 1998).

Na diplomacia pragmática liderada pelo chanceler Azeredo da Silveira para o Oriente Médio, também se denota, em seus discursos acerca das relações com os países árabes, a importância e interesse do Brasil nos investimentos em petrodólares que poderiam ser feitos por esses países no País. O primeiro investimento de capitais árabes no Brasil viria a se concretizar em maio de 1977, na diversificação de projetos, desde a agroindústria até a

siderurgia (VIZENTINI, 1998). Como pode se observar no discurso do presidente Geisel em 1974, apresentado na resenha de política externa brasileira:

Os altos níveis de liquidez mundial, em particular a disponibilidade, em busca de aplicações rendosas e garantidas, de vultosos e crescentes recursos em capital livre no mundo árabe, ao qual nos ligam antigos e sólidos laços de amizade, pela extraordinária participação em nossa vida financeira, econômica e cultural de representantes seus, hoje tão bem integrados na sociedade brasileira e, de outro lado, a credibilidade internacional que o Brasil granjeou, pelo seu excepcional desempenho econômico e, mais concretamente, pelo alto nível de suas reservas cambiais, tornam muito viável o ingresso desses recursos, sob a forma tanto de capitais de empréstimo como de risco. (BRASIL, 1974, p. 10).

### **3.4 Relações econômicas com a região nas décadas de 1970 e 1980**

Como exposto anteriormente, o Brasil necessitava de exportações para equilibrar suas contas governamentais ao longo de todo o governo Geisel. É importante notar que a composição da pauta de exportações brasileira mudou entre os anos de 1973 a 1984: de 23% para 56% em bens manufaturados. Isto representava um crescimento real das exportações superior às taxas de crescimento real do PIB brasileiro. Ademais, esses dados corroboram a ofensiva diplomática brasileira em direção a uma área que representava a melhor opção de fornecimento de petróleo ao Brasil e expressivo mercado para produtos não tradicionais de exportação, como era o caso do Oriente Médio. Também, em relação à importação de petróleo, o produto que em 1972 correspondia a 9,6% das importações brasileiras, passa a ter um peso crescente, alcançando em seu auge no ano de 1983, 53,01% do valor total das importações (SANTANA, 2006; VIGEVANI; CINTRA; KLEINAS, 2002).

Em relação à Arábia Saudita, o Brasil decidiu intensificar as exportações de calçados, couros, laminados, compensados e chapas de madeira, vestuário, pisos, azulejos e louças sanitárias a esse país. No ano de 1979, o desequilíbrio comercial entre os dois países representava um bilhão de dólares desfavoravelmente ao Brasil, que importava 1,2 bilhões de dólares em petróleo da Arábia Saudita. Dessa forma, a balança comercial continuou sendo desfavorável ao País (SANTANA, 2006).

No contexto das relações com o Iraque – grande parceiro comercial brasileiro não só no governo Geisel, mas até governos posteriores – em 1971, ocorreram aproximações entre a Petrobrás e a recém-nacionalizada *Iraq Petroleum Company*. No mesmo ano, ocorreu um Acordo sobre Cooperação Comercial entre os dois países. Em contrapartida ao montante de petróleo já comprado pela Petrobrás, o Iraque passaria a adquirir semimanufaturados e manufaturados de produção nacional em igual ou superior valor ao do óleo iraquiano. É

importante lembrar que o Brasil furou o boicote internacional contra o Iraque, como exposto anteriormente, e o resultado dessa ação foi a atitude do Iraque, que passou a privilegiar o País como parceiro comercial, chegando a ser o maior mercado no exterior para serviços, automóveis, carne, frango e armamentos brasileiros – veiculou-se a informação de que o Brasil venderia ao país US\$ 500 milhões em material bélico<sup>29</sup> (SANTANA, 2006).

Em relação à Petrobrás, é importante salientar que, em 1974, a empresa já desenvolvia amplo programa de pesquisa na área petrolífera no Egito, Irã, Líbia, Iraque, Kuwait e Arábia Saudita, tendo em vista a importação de petróleo com prazos dilatados de pagamento junto às empresas estatais árabes. Ainda no Iraque, a Braspetro, subsidiária da Petrobrás, descobriu, em 1977, em atividades no território iraquiano, o maior campo de petróleo naquele país. Contudo, a companhia brasileira teve de abandoná-lo, em 1979, devido à guerra entre Irã e Iraque, quando este país pagou ao Brasil US\$ 300 milhões como indenização por gastos em pesquisas geológicas, além de assinar contrato de fornecimento de 150 mil barris/dia por 15 anos em condições altamente favoráveis. A Braspetro atuava na prospecção e na extração de jazidas de hidrocarbonetos no exterior, e, por meio de uma de suas divisões, a qual se transformaria, mais tarde, na Interbrás, dedicava-se ao comércio exterior de bens e serviços. O êxito da empresa na pesquisa de petróleo em países árabes contribuiu significativamente para consolidar as relações bilaterais do Brasil com a região. Além disso, o Brasil buscou cooperação bilateral também com países como Argélia e Líbia, sob a forma de *joint-ventures* para a prospecção de petróleo e para o desenvolvimento tecnológico e industrial militar, a saber, a venda de armas brasileiras e projetos comuns no campo de mísseis. (SANTANA, 2006).

Em 1978, foi firmado o maior contrato assinado por uma empresa brasileira no exterior até então. O contrato para a construção da estrada de ferro Bagdá-Hsaibah, que ligaria a capital ao oeste do Iraque, acompanhando o curso de rio Eufrates, foi firmado entre o Consórcio Mendes Júnior-Interbrás e o Ministério dos Transportes do Iraque. A Mendes Júnior e as outras empresas do consórcio tiveram o projeto aprovado em concorrência com competidores norte-americanos, ingleses e alemães. O contrato atingiu a cifra de US\$ 200 milhões e foi assinado durante a estada da Missão Calmon de Sá em Bagdá (SILVA, 2004). Nessa missão, também foram assinados outros contratos: exportação pela Interbrás de 40 mil toneladas de soja e 30 mil toneladas de farelo de soja; negociação de novo contrato de venda de açúcar ao Iraque; e contrato de aquisição de veículos da Volkswagen do Brasil

---

<sup>29</sup> Essa informação também consta na obra de VIZENTINI (1998, p. 254).

(VIZENTINI, 1998). Em suma, as importações iraquianas do Brasil no período se resumiram basicamente em grandes quantidades de veículos automotores, frangos congelados e açúcar. A Braspetro também deu continuidade à prospecção e à extração de petróleo na região de Bassora no mesmo país.

O Brasil também se destacou no período pela exportação de materiais bélicos para o Oriente Médio. Esses produtos eram produzidos principalmente pela Embraer e pela fábrica de material bélico Imbel. Foram vendidos ao Iraque, por exemplo, revólveres, tanques de guerra, carros de combate e aviões, em 1977, quando a Missão Comercial iraquiana de peritos militares visitou o Brasil (SILVA, 2004). Carros de combate da Engesa e foguetes da Avibrás também foram vendidos posteriormente no governo Figueiredo.

Segundo Sato (1998), o Brasil praticou verdadeiro mecanismo de *countertrade* – uma versão moderna e sofisticada de escambo – com os países do Oriente Médio, principalmente com o Iraque, o que explicava o grande aumento na compra de petróleo da região (muitas vezes trocados diretamente por automóveis e outros produtos exportados pelo Brasil)<sup>30</sup>.

Realizando-se um balanço do período da década de 1970-1980, em 1974, o Brasil exportava para a região cerca de US\$ 198 milhões e, em 1979, passou a exportar US\$ 975 milhões. Contudo, o déficit comercial permaneceu elevado nesse período em função das elevadas importações de óleo: de US\$ 353 milhões, em 1974, para cerca de US\$ 3,7 bilhões em 1979 (SANTANA, 2006).

Em um apanhado geral, pode-se dizer que houve apenas um aumento pouco significativo do comércio com os países do Oriente Médio. A região da Ásia e Oriente Médio passou de uma participação relativa como destino das exportações brasileiras, de 3,46%, em 1971, para 9,86%, em 1981. De igual forma, a atração de investimentos diretos dos países da região foi frustrada.

Em resumo, o Brasil agiu de forma rápida e eficaz, aproximando-se rapidamente da região quando se deparou com a crise internacional e de suas contas governamentais por conta do choque do petróleo. A aproximação desses países não teve somente um caráter econômico – ainda que este tenha sido o fator primordial de tal aproximação –, mas teve também caráter político, confirmando o ecumenismo da política externa liderada por Azeredo da Silveira.

O nacional-desenvolvimentismo, sem dúvida, foi o norteador da direção dada à política externa brasileira da época. O Brasil necessitava de novos mercados para sua

---

<sup>30</sup> Mais acerca dessa questão pode ser conferido no trabalho de MORAES (2012, p.28). Segundo o autor, as vendas de equipamentos militares por parte do Brasil tiveram como uma das contrapartidas o fornecimento de petróleo, modalidade de “troca” nas vendas internacionais de armamentos conhecida como *oil for weapons*.

produção de manufaturados e nisto, a região do Oriente Médio se apresentou como mercado consumidor desses produtos e fonte de divisas para a sustentação do modelo brasileiro, firmado também na recorrência a empréstimos internacionais e atração de investimentos. O Brasil soube, acima de tudo, contornar a conjuntura econômica desfavorável da época, buscando alternativas através da diplomacia, pautando no setor externo a saída para a continuidade do desenvolvimento nacional. O universalismo da política externa brasileira, aproximando-se dos países em desenvolvimento, sem deixar de lado seus parceiros desenvolvidos tradicionais, também se mostra como outro ponto a ser destacado, tendo ainda maior repercussão durante governo Figueiredo.

Neste governo, a lógica ecumênica implicava a continuidade do modelo desenvolvimentista por meio da busca de fontes alternativas de conexões internacionais. Assim, a aproximação com a América Latina, África, Ásia e Oriente Médio, além da busca de diálogo com os países socialistas da Europa Oriental decorriam dessa visão. O projeto universalista torna-se um plano de inserção planetário, expondo o país a diversas formas de relações internacionais. Neste sentido, argumenta-se que Figueiredo continuaria, e mesmo aprofundaria, a política exterior de Geisel, devido à impossibilidade de se efetivarem rupturas drásticas com o modelo em curso (FERREIRA, 2006).

O Itamaraty buscou aumentar a cooperação com os países do Sul, a qual poderia reforçar o poder de barganha em negociações econômicas multilaterais. Nesse contexto, os Estados do Oriente Médio passaram a ser vistos como fundamentais para o tipo de inserção internacional que o país buscava, por encaixarem-se nos projetos de cooperação Sul-Sul ambicionados pela chancelaria (SANTANA, 2006).

Com o segundo choque do petróleo<sup>31</sup>, em 1979, e a necessidade da continuação do aumento das exportações de manufaturados, notou-se mais profundamente o despreparo que ainda havia por parte dos exportadores brasileiros para perceberem as sutilezas que envolviam o mercado árabe e toda sua dimensão cultural. Além disso, o Brasil ainda sofria de pesados entraves burocráticos no âmbito de seu próprio comércio exterior (SANTANA, 2006).

Com a nova crise econômica e seus efeitos sobre o País, o Itamaraty possuiu um papel coadjuvante e pouco pôde fazer para contornar o problema. A condução das negociações da dívida externa contraída pelo Brasil em governos anteriores, antes de responsabilidade da

---

<sup>31</sup> O chamado segundo choque do petróleo ocorreu durante a crise política no Irã e a consequente deposição de Xá Reza Pahlevi, o que desorganizou todo o setor de produção no Irã, onde os preços aumentaram em mais de 1000%. Na sequência da Revolução Iraniana, travou-se a Guerra Irã-Iraque, na qual foram mortos mais de um milhão de soldados de ambos os países, tendo o preço disparado em face da súbita diminuição da produção de dois dos principais produtores mundiais.

chancelaria, passara a fazer parte do escopo de atividades do Ministério da Fazenda. Nesse sentido, as questões de política externa foram preteridas em função da agenda econômica, a qual se sobrepunha à diplomática. Neste momento, o País fazia uma transição da dependência energética para a dependência financeira (SANTANA, 2006).

No Oriente Médio, novo foco de instabilidade foi criado na região com o início do conflito entre Iraque e Irã na primeira Guerra do Golfo. Esse fato gerou nova crise mundial, aumentando conseqüentemente a cotação internacional do barril de petróleo. Logo a crise teve repercussão imediata no Brasil, onde as reservas de petróleo estavam em declínio. O principal temor com o início da guerra era a interrupção do fornecimento externo, uma vez que o Iraque respondia por metade de nossas importações e, agora, encontrava-se em guerra (SANTANA, 2006).

Todavia, graças ao especial relacionamento comercial com o Iraque, do qual o embaixador Paulo Tarso de Flecha Lima fora o artífice, o Brasil enfrentou os dois choques do petróleo sem necessidade de fazer racionamento. As importações foram garantidas tanto no primeiro como no segundo choque e, em 1979, Iraque, Arábia Saudita e Irã ainda eram responsáveis pelo fornecimento de aproximadamente 80% do petróleo importado pelo país (SANTANA, 2006).

Contudo, assim como no governo Geisel, o Brasil malogrou alcançar o objetivo de equilibrar o comércio com o Oriente Médio, de modo a contrabalancear o déficit comercial com a região. Ademais, a expectativa de atrair investimentos diretos dos países daquela região também foi frustrada, mesmo contando-se como fato de as petromonarquias<sup>32</sup> estarem altamente capitalizadas à época, devido à alta do preço do petróleo. Santana (2006) ressalta ainda que durante 1967 e 1994, apenas 8% dos investimentos externos diretos registrados no Brasil vieram desses países. O único exemplo significativo seria o empréstimo concedido pela Arábia Saudita ao Brasil, no valor de US\$ 54 milhões, para o projeto hidroelétrico do Vale do São Francisco. (SANTANA, 2006).

Sendo assim, as primeiras tentativas de ingresso no mercado árabe foram frustradas, tendo o próprio chanceler Saraiva Guerreiro reconhecido isto. O chanceler afirmou que tirando-se alguns contratos de prestação de serviços com firmas brasileiras, de construção principalmente, pouca coisa conseguira se concretizar. Para Silvana Silva (1988), o esforço

---

<sup>32</sup> As petromonarquias são monarquias absolutistas, localizadas no Golfo Pérsico, sendo de caráter antidemocrático e pró-Estados Unidos. Estes países fazem parte da Liga Árabe, a qual ao todo soma 21 Estados mais a OLP como representante da Palestina. São elas: Arábia Saudita, Kuwait, Emirados Árabes, Qatar, Omã e Bahrein. A esses, se somam países que não são fortes produtores de petróleo, mas são monarquias reacionárias e pró-EUA também, como a Jordânia e o Marrocos.

para preencher os mercados dos países árabes com produtos brasileiros chegou “atrasado”, impedindo, dessa forma, que o país ocupasse mais espaço dentro do mundo árabe. A autora aponta a falta de especialistas no Oriente Médio e a falta de respostas rápidas da burocracia como os principais motivos do insucesso na região. Salienta também para a falta de empenho do empresariado nacional, “[...] uma vez que ele não teve tempo para se preparar para competir num mercado desconhecido e com características bem peculiares, como, por exemplo, a restrição a certos produtos por questões religiosas” (SILVA, 1988<sup>33</sup> *apud* SANTANA, 2006, p. 174).

No plano diplomático, todavia, os avanços foram consideráveis, ocorrendo uma dinamização das relações bilaterais com praticamente todos os países da região. É importante mencionar também, que o desmembramento do Departamento de Oriente Próximo, Ásia e Oceania, tornando-se o Departamento de Oriente Próximo uma unidade particular, bem como a criação do Departamento de Promoção Comercial, enfatizavam a busca por interlocutores que pudessem corresponder à expectativa governamental de incrementar o comércio com os países árabes (SANTANA, 2006).

De acordo com as conclusões de Santana (2006) para o período, podemos destacar por fim que:

[...] os resultados da busca pela expansão das relações comerciais com os países árabes, durante o período, deixaram a desejar. Ainda assim, a política pragmática – inserida em contexto internacional em que o Brasil foi coagido a aproximar-se do Oriente Médio – teve, sem dúvida, muitos aspectos positivos no tocante à busca por uma solução para a crise energética da década de 1970. Nesse sentido, apesar de não ter atingido o objetivo de aprofundar o intercâmbio comercial com os países árabes, a política externa de relações não excludentes com países centrais e periféricos contribuiu para ampliar o leque das relações internacionais do país (SANTANA, 2006, p.176).

### **3.5 A redemocratização brasileira e o Pós-guerra Fria: de Sarney a FHC**

Com o fim do regime militar e a ascensão de José Sarney ao poder, após a morte de Tancredo Neves, no governo de transição para a democracia, a política externa brasileira continuou firmada nos princípios do pragmatismo, cuja principal finalidade era ainda a diversificação de parcerias. O presidente apresentou também uma ativa diplomacia presidencial, visitando 39 países estrangeiros (FIGUEIRA, 2011).

---

<sup>33</sup> SILVA, Silvana Romancini. **A política externa brasileira para os países árabes de 1974 a 1984**. 1988. Dissertação (Mestrado em História), Universidade de Brasília, Brasília, 1988.

Sarney passou também a defender princípios que posteriormente estariam consolidados na Constituição de 1988, tais como: a defesa do País aos direitos humanos, a busca pela proteção do meio ambiente, o compromisso pelo desenvolvimento de tecnologia e energia nuclear para fins pacíficos e a noção de integração regional. Dessa forma, o presidente passava a imprimir à diplomacia brasileira os novos temas que surgiam na agenda internacional do Pós-guerra Fria (FIGUEIRA, 2011).

Segundo Pimentel (2002), com o fim da Guerra Fria e a conseqüente reorganização das relações internacionais, o tratamento da problemática acerca do Oriente Médio foi inevitavelmente afetado. Em 1990, foi revogada, na 46ª Assembleia Geral da ONU, a Resolução n. 3.379, a qual versava sobre o sionismo. O Brasil concedeu seu voto favorável sobre a questão. Ademais, com o advento da Guerra do Golfo em 1991 e as alterações de agenda provocadas nos assuntos internacionais, foram criadas as condições possíveis para a convocação da Conferência de Madri. A isso se somou o início das tratativas sobre os acordos de Oslo entre israelenses, jordanianos e palestinos em 1992. Nos anos subsequentes seria assinada uma série de acordos visando à paz entre os países (PIMENTEL, 2002).

Em meio a esta conjuntura, o Brasil se viu obrigado a desenvolver uma política ativa em inúmeros campos, na tentativa de afirmar sua posição de potência média, ou simplesmente de país interessado em ver a prevalência da equidade e o debilitamento das assimetrias no âmbito global. Contudo, sem as capacidades materiais e psicossociais suficientes para sustentar esse tipo de postura, o País se encontrou forçado a encontrar outros caminhos que possibilitassem o exercício de uma política externa coerente com os próprios interesses e princípios. Esta situação não se apresentou de todo nova, voltando o Brasil a galgar o caminho dos menores custos e de princípios gerais normativos expressos em organizações internacionais, com destaque novamente para as Nações Unidas (VIGEVANI; CINTRA; KLEINAS, 2002).

Nota-se, portanto, o resgate da postura brasileira das décadas de 1950 e 1960, quando se utilizava da arena multilateral para se posicionar frente a questões internacionais, como o próprio conflito médio-oriental. Contudo, há uma mescla entre essa postura e a desenvolvida nos governos militares posteriores, de maior autonomia e pragmatismo nas relações internacionais brasileiras. Este é o novo contexto que se apresenta na década de 1990 para o País e que recebe características ainda mais bem delimitadas nos anos 2000 com o governo Lula.

O multilateralismo se mostraria novamente como tendo papel mais relevante por parte dos países interessados na democratização das relações internacionais, como é o caso do

Brasil. Agindo desse modo, o País permaneceu fiel aos princípios tradicionais de sua atuação em temas de política externa. Na realidade do Pós-guerra Fria, não haveria outra forma de atenuação da lógica hegemônica e multipolar, conforme argumentam Vigevani, Cintra e Kleinas (2002). Ademais, haveria a potencialidade de maior protagonismo na arena internacional, ainda que de forma racional e não se ultrapassando as possibilidades do Estado. O fato da trajetória perene do Brasil no quadro das Nações Unidas no tocante a conflitos como o do Oriente Médio fortalece essa posição, sem restringir a necessidade de ações bilaterais mais adequadas.

Fato que corrobora essa interpretação é a atitude brasileira durante a Guerra do Golfo. O País seguiu sua tradição legalista e de juridicismo e condenou a invasão do Kuwait pelo Iraque, sem, no entanto, participar da coalizão militar internacional liderada pelos Estados Unidos, sob mandato da ONU. Assim, seguindo sua tradição diplomática, o Brasil manteve sua defesa de soluções pacíficas de conflitos e de não invasão da soberania territorial de um país-membro da ONU por outro país-membro da ONU. O Brasil também afirmou ser precipitada a entrada em ação de uma coalizão para resolver o problema Iraque-Kuwait, bem como defendeu sanções econômicas de longo-prazo contra o Iraque e não de curto-prazo como foram de fato implementadas. A marca deste período é a missão do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima – um dos artífices da presença comercial e econômica brasileira no Iraque – ao país, a fim de garantir a volta de brasileiros que representavam interesses comerciais e que foram feitos reféns na Guerra do Golfo. Collor deslocou o diplomata de Londres para Bagdá para garantir a volta dos brasileiros. O sucesso da missão, entretanto, se traduziu na diminuição considerável da presença brasileira no Oriente Médio (MESSARI, 2006).

Outra questão foi o apoio formal – mas sem a participação ativa no evento – dado à Conferência de Madri, em outubro de 1991, entre Israel e os países árabes e que foi patrocinada pelas duas grandes potências da época – Estados Unidos e União Soviética. A conferência lançou o processo de paz no Oriente Médio, mas o Brasil se ausentou do evento, mostrando a pouca relevância do mundo árabe para o Brasil, assim como do Brasil para o mundo árabe. Questões domésticas, como o processo de *impeachment* do então presidente Collor, e regionais, como o fortalecimento e desenvolvimento do MERCOSUL, levaram o Brasil a um distanciamento crescente dos países árabes. Em um contexto já carregado politicamente, não era atrativo para a diplomacia brasileira lidar com os desafios do mundo árabe, já que os interesses brasileiros não eram diretamente comprometidos nem ameaçados pela Conferência de Madri (MESSARI, 2006).

Em suma, o surgimento dos Estados Unidos como única superpotência no cenário internacional, o envolvimento dos países árabes em dois eventos cruciais para seus sistemas olíticos – a Guerra do Golfo e o lançamento do processo de paz em Madri – e o parco desenvolvimento do Brasil nesses mesmos dois eventos levaram a um distanciamento crescente entre os países árabes e o Brasil (MESSARI, 2006).

No governo subsequente de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil se encontrava em um contexto internacional de globalização e conflitos étnicos; de sucessivas crises financeiras e do estabelecimento da OMC. A agenda internacional, portanto, foi em grande medida permeada por assuntos econômicos. As duas questões que haviam assinalado as relações interárabes no início da década de 1990 continuaram no período FHC: o Iraque e o processo de paz. Mas, um novo ponto foi colocado na agenda árabe, qual seja, o ativismo islâmico. De uma questão de cunho interno a esses países, esta se torna uma questão internacional (MESSARI, 2006).

O presidente Cardoso adotou o que chamou de uma diplomacia comercial, optando por fortalecer o MERCOSUL e obter uma relação mais harmoniosa e menos tensa com os EUA, sem um alinhamento automático. Entretanto, é importante destacar a posição brasileira no Conselho de Segurança da ONU, onde o País demonstrou um claro indício de seu afastamento político em relação ao mundo árabe, concordando pela primeira vez em admitir o uso da força militar para sanar o impasse entre o Iraque e o Conselho de Segurança, após conversas com os EUA. Este fato merece atenção, pois a ameaça militar não era admitida pelo Brasil até então. A política brasileira durante a Guerra do Golfo, em 1990-91, foi de insistir nos meios pacíficos para a resolução da crise. A menção à ameaça militar, portanto, representou uma evolução da posição brasileira (MESSARI, 2006). Acrescente-se que essa postura não pode ser comparada à participação brasileira com o Batalhão de Suez na primeira missão de paz da ONU nas décadas de 1950 e 1960. O contexto e intuítos da atuação militar foram diferentes.

Uma tentativa de reaproximação com o mundo árabe somente foi ocorrer no final da década de 1990, em um contexto de crise do MERCOSUL, passando a diplomacia brasileira a buscar uma diversificação de parceiros econômico-comerciais. Em 2000, um seminário foi realizado em Brasília sobre o Brasil e o mundo árabe. Os resultados foram de incremento dos fluxos de comércio entre o Brasil e o Oriente Médio nos últimos três anos do governo Cardoso. Assim, neste período, o que se teve foi um afastamento político, mas uma reaproximação comercial dos países árabes (MESSARI, 2006).

De acordo com dados de comércio do Brasil com os países da região na década de 1990, os números mostram a pequena relevância econômica que os países árabes e Israel tinham para a economia brasileira e, inversamente, o irrisório comércio brasileiro para com todos os países da área. O Brasil, por diferentes motivos, entre eles as dificuldades que a dependência da região provocou, reorientou suas compras de hidrocarbonetos para a América Latina, particularmente Argentina, Venezuela e Bolívia. Ademais, o Brasil tinha pequena contribuição a dar às necessidades de equipamentos e serviços de alto valor agregado, e o comércio existente do Brasil para a área compunha-se particularmente de *commodities*, sobretudo alimentares (VIGEVANI; CINTRA; KLEINAS, 2002).

Dentre as análises desenvolvidas à época, foi enfatizado que o incremento do papel político do Brasil na região não deveria ser superestimado e que poderia ser acompanhado de uma melhoria das relações econômicas em geral, não apenas comerciais. Através do seminário organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão e pelo Conselho dos Embaixadores Árabes em Brasília, em 2000, foi sinalizada a potencialidade das relações entre a região e o Brasil, bem como entre a região e o MERCOSUL. As atitudes empresariais sugeriam possibilidades que mereciam ser exploradas, incluindo a melhor utilização dos relacionamentos existentes naquele momento entre brasileiros originários da região e comunidades do Oriente Médio. Isso se aplicaria particularmente às relações com palestinos e israelenses (VIGEVANI; CINTRA; KLEINAS, 2002).

A fim de avaliar as considerações feitas acima, dados recolhidos do trabalho de Vigevani, Cintra e Kleinas (2002) serão apresentados. Para todos os países árabes, o Brasil exportou em 1999 o correspondente a US\$ 1.544.149.000, num universo de exportações de US\$ 48.011.444.000, correspondendo, portanto a 3,22% do total. As importações alcançaram US\$ 2.880.476.000, num total de US\$ 55.783.342.000 importados, 5,16% do total. A porcentagem significativamente maior das importações resulta do fato de o Brasil ter continuado a importar petróleo da região. As exportações dirigiram-se pela ordem de importância para Arábia Saudita, Egito e Emirados Árabes Unidos. As importações vieram, sobretudo, da Argélia e da Arábia Saudita, seguidos pelo Iraque. Com exceção do Egito, economia de maiores dimensões, as importações brasileiras provenientes da Síria, do Líbano e da Jordânia foram mínimas, alcançando os três países somados aproximadamente US\$ 9 milhões em 1999. Diferente foi a situação das exportações brasileiras, que alcançaram para os três países aproximadamente US\$ 127 milhões. Foi difícil, segundo os autores, detectar entre os números o que poderia destinar-se à população administrada pela Autoridade Palestina.

No tocante ao comércio com Israel, a situação inverte-se, tendo em vista a competitividade tecnológica desse país. Em 1999, o Brasil exportou US\$ 66.116.947, correspondendo a 1,38% do total. Importou US\$ 214.758.765, 3,85% do total. Nesse caso, as importações referiram-se, sobretudo, a produtos químicos; as exportações, a produtos manufaturados de baixo valor agregado (fios de cobre) e produtos agrícolas e derivados<sup>34</sup>.

Em relação aos países da região, também foi enfatizado à época um fluxo turístico de razoáveis dimensões, alimentado pelas populações de origem síria e libanesa, de origem judaica e pela diáspora palestina.

A Tabela 1, abaixo, procura ilustrar a retomada das relações comerciais com a região, já nos últimos anos do governo FHC, e que se desenvolveriam ainda mais no governo seguinte. Como é possível notar, as exportações brasileiras cresceram, sobretudo nos anos de 2001 e 2002, fazendo com que o Brasil obtivesse saldos positivos e crescentes na sua balança comercial com o Oriente Médio nesses anos. Além disso, a corrente de comércio entre Brasil e Oriente Médio de 1999 a 2002 demonstrou tendências crescentes também.

---

<sup>34</sup> Segundo dados levantados na Secex em 2000 pelos mesmos autores.

**Tabela 1 - Intercâmbio Comercial Brasil - Oriente Médio (US\$ valor)  
(1999-2002)**

<b>Exportação</b>			
ANO	US\$ FOB (A)	VAR %	PART % (**)
1999	1.485.407.368	-7,14	3,09
2000	1.332.874.062	-10,27	2,42
2001	2.030.018.456	52,30	3,48
2002	2.331.325.268	14,84	3,86
<b>Importação</b>			
ANO	US\$ FOB (B)	VAR % (*)	PART%(**)
1999	1.073.971.444	-13,50	2,18
2000	1.560.817.910	45,33	2,79
2001	1.471.192.138	-5,74	2,65
2002	1.430.464.835	-2,77	3,03
<b>Resultados</b>			
ANO	Saldo (A-B)	Corrente de Comércio (A+B)	Cobertura (A/B)
1999	411.435.924	2.559.378.812	1,38
2000	-227.943.848	2.893.691.972	0,85
2001	558.826.318	3.501.210.594	1,38
2002	900.860.433	3.761.790.103	1,63

Fonte: Secex, 2011.

Notas:

(\*)

VAR % => CRITÉRIO DE CÁLCULO:

Anual = Sobre o ano anterior na mesma proporção mensal /

(\*\*)

Mensal = Sobre o mês anterior.

PART. % => Participação percentual sobre o Total Geral do Brasil

IMPORTAÇÃO => Base ALICE - Jan/11, País de Origem. Dados definitivos até Dez/96.

Dados preliminares para os meses seguintes.

EXPORTAÇÃO => Base ALICE - Jan/11, País de Destino Final.

É importante enfatizar que muitas das recomendações oriundas das análises realizadas à época, de fato fizeram parte do escopo de ações do governo seguinte para o Oriente Médio. O governo Lula buscou melhorar as relações econômicas com a região, não somente em termos comerciais, mas também em termos de investimentos e cooperação técnica. Além disso, o MERCOSUL negociou acordos de livre-comércio com diversos países médio-orientais, assuntos que serão, dentre outros, abordados no capítulo seguinte.

#### **4 A REAPROXIMAÇÃO COM O ORIENTE MÉDIO NO GOVERNO LULA**

O objetivo deste capítulo é fazer uma descrição e análise detalhada da atuação e consequente reaproximação brasileira com a região do Oriente Médio no período dos dois mandatos do governo Lula da Silva entre os anos de 2003 e 2010, o qual é o cerne do presente trabalho.

Esta periodização é importante não só pela escolha de delimitação analítica do governo supracitado, mas também pelo fato de que a partir da década de 2000, o Brasil passou novamente a dialogar de forma mais atuante e intensa em questões envolvendo os países árabes e o Oriente Médio em geral. Seja em temas políticos, econômicos, de segurança, comerciais, dentre outros, o Brasil se reaproximou da região. Retomando o ápice das relações que se deram durante as décadas de 1970 e 1980, em bases muito mais comerciais, o País voltou-se novamente ao Médio Oriente, porém com uma agenda de atuação mais ampla e assertiva, característica dos novos tempos que se iniciaram no Pós-guerra Fria e do universalismo tradicional da linha de atuação brasileira em política externa, conforme ressaltado por Lessa (1998).

Lessa (1998) dentro de sua análise do universalismo brasileiro, executado através da diplomacia e pautado pelo que o autor chama de parcerias estratégicas, afirma que a atuação do Brasil tem se caracterizado, desde o fim da II Guerra Mundial, pela construção paulatina desse universalismo. Seu apogeu se deu na década de 1970, significando, em termos históricos, a acumulação de certo capital de prestígio e a construção de uma margem mínima extra de liberdade de manobra, a ser utilizada em momentos críticos. Em suma, sua instrumentalização agiria para reforçar os ganhos internacionais. Concluído, passaria a proporcionar uma maior complexidade e densidade nas relações com as potências ocidentais (EUA, Europa Ocidental e Japão), bem como a abertura de novos espaços na África, na Ásia e Oriente Médio.

Assim, como exemplos dessa qualificação da inserção internacional brasileira, pautada pela seletividade de parceiros, e tomados os casos de relacionamento com países do Oriente Médio, podem ser citadas a aproximação brasileira do Irã desencadeada pela crise oriunda do programa nuclear desse país em 2010, na qual o Brasil procurou assumir um papel de mediador juntamente com outras potências médias – a saber, a Turquia –, os acordos de cooperação econômica entre o MERCOSUL e países da região e o incremento do comércio exterior e missões comerciais para a região.

Todos esses desdobramentos nos mostram, portanto, o caráter universalista da política

externa praticada pelo governo Lula – retomando-se essa tradição da diplomacia brasileira – e sua postura cada vez mais engajada em diversas regiões do globo, incluindo o Oriente Médio. Como um *system-affecting state*, o Brasil sempre buscou ter uma presença internacional multifacetada – ora de forma mais incisiva, ora menos – bem como participar de vários foros de negociação comercial e de segurança no Gatt/OMC e na ONU. Além disso, sempre foi reconhecidamente um interlocutor válido, funcionando como país intermediário entre grandes e pequenos. Nesse contexto, a articulação da política externa de Lula estaria centrada em torno de dois objetivos centrais, quais sejam, o desenvolvimento econômico e a autonomia política. O governo Lula, assim, adotou um modelo de inserção internacional como alternativa de política externa, a saber: o modelo autonomista. Este combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa. Seria este o modelo mais próximo do que foi praticado ao longo desse governo (LIMA, 2005).

A partir desse período, ocorreram aproximações com nações emergentes e países menos desenvolvidos na África, Ásia, Oriente Médio e América do Sul. O presidente e sua equipe de política externa passaram a focar a agenda brasileira na combinação dos eixos horizontal e vertical, ou seja, em relações tanto com Estados do Norte quanto com Estados do Sul, tendo destaque a chamada Cooperação Sul-Sul. As exportações para os chamados *Least Developed Countries* (LDCs) receberam atenção especial, uma vez que estes países da África e do Oriente Médio são mercados para bens de baixo e de alto valor agregado, representando, por sua vez, fonte de recursos estratégicos no campo energético e de matérias primas. Assim, o que se procurou neste período foi dar continuidade ao processo de substituição do bilateralismo dos anos 1990 por uma versão atualizada do eixo global-multilateral iniciado ainda no governo Fernando Henrique Cardoso. Como um país *system-affecting* e com uma estratégia de equilíbrio, o Brasil valeu-se de um forte viés de cooperação regional (LIMA, 2005; PECEQUILO, 2008). É nesse contexto que a região do Oriente Médio se inseriu na estratégia brasileira novamente.

Nas palavras do presidente Lula em discurso na Sessão de Posse no Congresso Nacional, em 2003:

A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado. Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas, a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais. As resoluções do Conselho de Segurança devem ser fielmente cumpridas. Crises internacionais como a do Oriente Médio devem ser resolvidas por meios pacíficos e pela negociação [...]

Enfrentaremos os desafios da hora atual como o terrorismo e o crime organizado, valendo-nos da cooperação internacional e com base nos princípios do multilateralismo e do Direito Internacional (BRASIL, 2007, p. 29).

Além desses pontos afirmados pelo ex-presidente, pode-se acrescentar que a implicação no governo Lula era de rever o atual modelo de desenvolvimento, um movimento que deu novas bases para a integração regional. No entanto, a fim de assegurar que uma economia produtiva pudesse substituir o projeto neoliberal – o qual gerou uma tendência para a estagnação –, seria necessário reforçar os organismos multilaterais e, conjuntamente com eles, reforçar o desempenho do Brasil em toda a sua força. Esse é o significado implícito na expressão “diplomacia mais ativa e afirmativa”, cunhada pelo novo governo, que procurou reagir a condições internacionais adversas (VISENTINI; SILVA, 2010).

Em relação a esse novo estilo de diplomacia e os desafios daquela conjuntura, o então chanceler Celso Amorim já afirmava em seu discurso por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em Brasília, em 2003:

Como disse o Presidente Lula, precisamos traduzir, de forma persistente, nossos interesses e valores em pontos da agenda internacional. O cenário em que teremos de realizar essa tarefa é complexo e nem sempre amistoso. [...] Apesar das muitas promessas, os mercados dos países desenvolvidos continuam fechados a grande parte dos nossos produtos. Práticas comerciais predatórias dos países ricos nos privam dos benefícios de nossa competitividade. No plano político, conflitos que se supunha estarem em vias de solução recrudesceram, alimentados pela intolerância e o fanatismo. Atos terroristas de indescritível barbárie provocam reações e suscitam posturas que têm o potencial de afetar os princípios do multilateralismo (BRASIL, 2007, p. 29-30).

Assim, o Brasil passou a mostrar-se, ao longo da sua história recente, como um Estado que superou problemas do passado como hiperinflação, estagnação econômica e instabilidade política, passando a buscar uma posição preponderante no cenário internacional. Novos temas da agenda internacional, tais como meio ambiente, proliferação nuclear e direitos humanos, bem como antigos, podendo ser citados comércio exterior e desenvolvimento, ganharam novamente destaque e elevada importância na postura da diplomacia brasileira ao longo do período Lula. O Oriente Médio assumiu papel importante nesta nova investida da política externa do País, haja vista os acontecimentos na região dos quais o governo brasileiro tomou parte, o incremento do comércio exterior e o diálogo com a região através da Cúpula América do Sul-Países Árabes, a ASPA – esta ocorrendo desde 2005 e contando com a participação não só do Brasil, mas de outros onze países que compõem o continente sul-americano.

#### 4.1 Aspectos diplomáticos e de cooperação

Como visto anteriormente, em termos históricos, o Oriente Médio sempre se mostrou como área de baixa prioridade da diplomacia brasileira. Contudo, houve momentos de forte aproximação dos anos 1970 até o início dos anos 1990. Desde o fim da Guerra Fria, a política externa brasileira para o Oriente Médio havia sofrido um recuo, que foi alterado somente na virada do milênio, articulada com a construção de um novo modelo de inserção internacional ainda no governo Cardoso.

Em relação ao início do governo Lula, o contexto internacional apresentava-se permeado pelos ataques de 11 de setembro de 2001 e pela chamada “Guerra contra o Terror”. Nos países árabes, além do desafio da situação e guerra no Iraque, somava-se a tragédia palestina com a segunda Intifada<sup>35</sup>. A atmosfera era de dupla frustração da opinião pública árabe com a invasão de territórios por forças estrangeiras e a falta de perspectiva de solução do conflito israelo-palestino. Dessa forma, a necessidade de procura por novos aliados se fez urgente por parte desses países. E é em meio a essa realidade que o governo Lula emerge com duas iniciativas. A primeira foi a condenação veemente da invasão do Iraque pelos EUA e seus aliados. A segunda foi a organização de uma viagem presidencial para cinco países árabes em seu primeiro ano de governo (dezembro de 2003). Desta última iniciativa, dois resultados concretos podem ser destacados, segundo Messari (2006): a iniciativa brasileira para a organização da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA); e o crescimento significativo das exportações brasileiras para a região.

##### 4.1.1 A Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA)

A Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) foi proposta pelo presidente Lula em 2003 e criada formalmente em maio de 2005, durante o primeiro encontro de Chefes de

---

<sup>35</sup> Intifada é um termo que pode ser traduzido do idioma árabe como uma revolta ou um despertar abrupto, ou súbito, de um sonho ou inconsciência. É frequentemente empregado para designar uma insurreição contra um regime opressor ou um inimigo estrangeiro, mas tem sido especialmente utilizado para designar dois fortes movimentos da população civil dos Territórios Palestinos contra a presença israelense nesses territórios e em certas áreas teoricamente devolvidas à Autoridade Palestina (Faixa de Gaza e Cisjordânia). A primeira Intifada teve início em dezembro de 1987 e foi uma manifestação espontânea da população palestina contra a ocupação israelense. O termo surgiu após o levante que rebentou no campo de refugiados de *Jabaliyah*, no extremo norte da Faixa de Gaza, com a população civil palestina atirando paus e pedras contra os militares israelenses. A revolta terminou somente no final de 1993, por ocasião da assinatura dos Acordos de Oslo. Já a segunda Intifada ocorreu entre os anos de 2000 e 2005 e designa o conjunto de eventos que marcou outra revolta civil de palestinos contra a política administrativa e de ocupação israelense dos Territórios Palestinos. Como decorrências desse movimento podem-se citar, no contexto do conflito israelo-palestino, a construção do Muro da Cisjordânia, o plano de retirada unilateral de Israel, o bloqueio à Faixa de Gaza e a Operação Chumbo Fundido.

Estado e de Governo das duas regiões, em Brasília. Integrada por 34 países – 12 da América do Sul e 22 da região árabe –, assim como pelo Secretariado-Geral da Liga dos Estados Árabes (LEA) e pela Secretaria-Geral da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a ASPA como fórum inter-regional inseriu-se, de acordo com o MRE, “[...] no contexto de reorientação da política externa brasileira para a diversificação das relações externas do País, com vistas a consolidar novas geometrias políticas e econômicas, em um momento de busca de adequação das instâncias de governança global” (BRASIL, 2011a).

Conforme nota à imprensa, divulgada em março de 2005 pelo governo brasileiro, na ocasião da preparação para a I Cúpula, foi informado:

A proposta fundamental da Cúpula é promover mecanismo de aproximação bi regional no âmbito da cooperação Sul-Sul e estimular a cooperação entre duas regiões com afinidades históricas, que enfrentam desafios semelhantes em relação à promoção do desenvolvimento. Além do diálogo político bi regional, a Cúpula incluirá em sua agenda temas como cooperação econômica e comercial, cooperação cultural, cooperação científico-tecnológica, coordenação em foros multilaterais econômicos e comerciais e colaboração em temas sociais e de desenvolvimento (BRASIL, 2007, p. 176).

Ainda, de acordo com o Itamaraty, a criação da ASPA sinalizou não apenas para a necessidade de diversificação das relações nacionais, mas, também, para o imperativo de ampliação do intercâmbio com uma região com a qual o Brasil possui vínculos:

- a) étnicos e culturais, decorrentes da migração, que legou ao País cerca de 12 milhões de brasileiros de ascendência árabe;
- b) econômicos, pela grande complementaridade dos mercados de ambas as regiões e;
- c) políticos, pelo histórico de defesa de posições convergentes em temas relativos ao mundo em desenvolvimento, como o respeito ao direito internacional, a autodeterminação dos povos, o fortalecimento das instâncias multilaterais, o repúdio ao unilateralismo, a defesa do desarmamento nuclear, e a atenção prioritária a assuntos pertinentes ao desenvolvimento e ao combate à pobreza (BRASIL, 2011a).

Ao propor a criação do fórum, a gestão Lula tinha por objetivo aproximar os líderes políticos das duas regiões, desenvolvendo no âmbito da ASPA tanto ações de coordenação política quanto de cooperação técnica e cultural. Os países da ASPA reúnem uma população de 648 milhões de pessoas (260 milhões na região árabe e 387 milhões na América do Sul) e um PIB nominal conjunto de US\$ 4,87 trilhões (US\$ 2 trilhões da região árabe e US\$ 2,87 trilhões da sul-americana), segundo fontes do MRE. Além disso, desde sua criação, em 2005,

ocorreram 20 reuniões de alto nível da ASPA: duas cúpulas de Chefes de Estado e de Governo (a I Cúpula em Brasília e, a II Cúpula, em Doha, em março de 2009), 11 reuniões ministeriais (duas de economia, duas de cultura, uma de meio ambiente, duas de assuntos sociais, uma sobre recursos hídricos e desertificação e três de Ministros das Relações Exteriores) e sete reuniões de Altos Funcionários. A estes encontros se somam um grande número de seminários e reuniões de grupos técnicos para encaminhamento de ações acordadas, assim como eventos do próprio calendário elaborado (BRASIL, 2011a).

O Brasil foi coordenador regional da ASPA desde 2005, por ter sediado a I Cúpula e, conforme deliberado na V Reunião de Altos Funcionários em Doha em outubro de 2008, até que a Secretaria-Geral da UNASUL estivesse plenamente operacional e apta a exercer a representação regional<sup>36</sup>. Pelo lado árabe, o Secretariado-Geral da Liga dos Estados Árabes exerce funções análogas às do Brasil. Portanto, a UNASUL e a Liga dos Estados Árabes são as duas organizações de países responsáveis pela coordenação executiva da cúpula através de suas secretarias gerais. (BRASIL, 2011a).

Os objetivos da Cúpula ASPA, apontados pelo Itamaraty, são a promoção de maior aproximação, confiança, diálogo político, entendimento e cooperação entre os Estados-Membros; a exploração das potencialidades de cooperação técnica; a articulação de posições comuns sobre questões políticas e econômicas de relevância mundial, com vistas ao trabalho conjunto em diferentes foros internacionais, em prol dos interesses mútuos. Portanto, pode-se perceber que a criação da Cúpula ASPA esteve em comum acordo com os anseios brasileiros tradicionais no âmbito internacional e já mencionados, resumindo-se em uma democratização das instituições e organismos internacionais, bem como, a articulação com países em desenvolvimento de posições em diferentes temas da agenda internacional (BRASIL, 2011a).

Por fim, nas palavras do ex-chanceler Celso Amorim, na abertura da Reunião dos Chanceleres da América do Sul e dos Países Árabes, em maio de 2005, em uma afirmação um sobre o caráter da aproximação diplomática que a Cúpula proporcionava:

Eu acho que este é o sentido principal desta Cúpula: sermos capazes de nos olharmos diretamente, desenvolvendo as nossas ligações aéreas, desenvolvendo as nossas ligações marítimas. Estando aqui presentes os nossos homens e mulheres de negócio, estando presentes os nossos artistas, do cinema, da dança, da música, das artes plásticas, tudo isso além da filosofia da tolerância que já nos inspirou muito, que se manifestou de maneira clara na Península Ibérica, nos anos em que lá estiveram também os nossos irmãos árabes (BRASIL, 2007, p. 177).

---

<sup>36</sup> Atualmente a Secretaria Geral da UNASUL já se encontra em plena atividade. A primeira Secretária-Geral da UNASUL, a colombiana Maria Emma Mejía, tomou posse em 2011, por um período de um ano, após o qual foi sucedida pelo venezuelano Alí Rodríguez, por igual período.

É importante enfatizar que a ASPA não possui capacidade operativa, por ser um foro multigovernamental que tem por objetivo a coordenação política e a facilitação de ações de cooperação técnica. O MRE ressalta, entretanto, que se discute a elaboração de um “Fundo ASPA de Cooperação”, a ser gerido por meio de instituições internacionais como o PNUD, que possibilitaria o financiamento conjunto de ações acordadas no âmbito do fórum (BRASIL, 2011a).

Até o final do governo Lula existiam cinco comitês setoriais da ASPA: o de cooperação econômica, o ambiental, o de cultura e educação, o de temas sociais e o de ciência e tecnologia. A eles se somavam grupos de trabalho para propósitos específicos, como o Subcomitê de Combate à Desertificação (integrado pelos Pontos Focais da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Estados-membros da ASPA) e o Grupo de Contato ASPA-UNESCO (BRASIL, 2011a). Percebe-se, portanto, o amplo escopo de atuação pretendido pela cúpula e que possui em temas de cunho social e cooperativo tecnológico destaques importantes.

Em relação à participação da sociedade civil, ela ocorre nos fóruns empresariais realizados às margens das Cúpulas da ASPA, bem como nas missões empresariais organizadas pelos Estados membros, das quais a Câmara de Comércio Árabe-Brasileira é participante ativa. Na esfera cultural, a Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes (BibliASPA) é ativa participante em ações de intercâmbio cultural, tendo organizado o I Festival Sul-Americano da Cultura Árabe, em quatro cidades do Estado de São Paulo. Entretanto, não há mecanismos de controle social e participação da sociedade civil nas decisões da cúpula (BRASIL, 2011a).

Porém, não somente o MRE foi e continua sendo participante ativo do fórum. Outros ministérios participaram de reuniões. Com a Declaração de Brasília, da I Cúpula ASPA de 2005, foi prevista a cooperação em segmentos técnicos específicos, que foi sendo conduzida com a cooperação e participação de ministérios e órgãos públicos federais e das demais esferas federativas. Neste sentido, destacou-se a participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) nas duas Reuniões de Ministros da Economia da ASPA (em Quito, em 2006, e em Rabat, em 2007), assim como nos fóruns empresariais às margens das duas cúpulas (em Brasília, 2005, e em Doha, 2009). Os Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e de Ciência e Tecnologia (MCT) participaram da organização da I Reunião de Ministros do Meio Ambiente (em Nairobi, 2007) e da Reunião de Ministros Responsáveis por Recursos Hídricos e Desertificação (em Riade, 2008), tendo acolhido, ademais, encontros técnicos em Recife (2008) e Fortaleza (2010), ambos com o

apoio dos governos estaduais. O Ministério da Cultura participou da I Reunião de Ministros da Cultura da ASPA (em Argel, 2006) e sediou o segundo encontro do gênero no Rio de Janeiro, em 2009. Este ministério apoia fortemente, ademais, as atividades organizadas pela BibliASPA. De forma análoga, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome participou da I Reunião de Ministros de Temas Sociais do fórum, no Cairo, em 2007, e acolheu a segunda reunião deste segmento em Brasília, no mês de abril de 2010 (BRASIL, 2011a).

Fato importante é o comentário do Itamaraty sobre a distinção da ASPA em relação às políticas tradicionais do MRE. A questão está no fato de se tratar de um fórum sem institucionalidade (não tem secretariado ou qualquer tipo de estrutura burocrática) com propósitos difusos – aproximação inter-regional, coordenação política e cooperação técnica –, mas que, ainda assim, tem obtido resultados relevantes (BRASIL, 2011a).

Com razão, a Cúpula ASPA demonstrou ser um fórum ativo e promissor, sobretudo, na área econômica. Neste plano, conquanto a expansão do comércio inter-regional dependa de múltiplos fatores, a aproximação entre árabes e sul-americanos propiciada pela ASPA e pelo engajamento decidido da sociedade civil nesse processo – particularmente da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira – devem ser levados em conta. Desde 2004, ano anterior ao lançamento da ASPA, o comércio bi-regional saltou de US\$ 11 bilhões para US\$ 30 bilhões (início de 2009), um crescimento de 170%. Entre o Brasil e os países árabes, o aumento foi igualmente expressivo: passou de US\$ 8,2 bilhões para US\$ 20 bilhões (150% de crescimento) no mesmo período (BRASIL, 2011a).

Contudo, tal resultado ainda estaria aquém do potencial inter-regional. Por esse motivo, passaram a ser negociados acordos de livre comércio e de preferências entre o MERCOSUL e quatro parceiros árabes, a saber: o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), a Jordânia, o Marrocos e a Síria. Com o Egito, logrou-se finalizar acordo de livre comércio em agosto de 2010. As tratativas com os outros países se encontram em estágio avançado, segundo o MRE, restando ainda poucas áreas de desacordo (BRASIL, 2011a).

Ainda no âmbito do Comitê de Cooperação Econômica, procurou-se estimular o crescimento do turismo inter-regional. A abertura de conexões aéreas diretas entre São Paulo e Dubai e entre Doha e o Rio de Janeiro (com conexão para Buenos Aires) são exemplos da aproximação que foi pretendida. Foi elaborado um “Estudo de Conectividade Aérea e Marítima entre as Regiões Árabe e Sul-Americana”, sob a responsabilidade da Liga dos Estados Árabes. Tal estudo foi o documento-base de três eventos específicos da ASPA: a I Reunião de Ministros de Turismo, que foi realizada na Jordânia em setembro de 2011; o

Seminário de Transportes, que foi previsto para ocorrer no Paraguai; e a III Reunião de Ministros da Economia (BRASIL, 2011a).

No plano cultural, as iniciativas mais importantes foram a criação da BibliASPA (Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes), cuja sede fica em São Paulo e foi inaugurada por ocasião da primeira comemoração do Dia Nacional da Comunidade Árabe em 25 de março. Celebrando esse acontecimento, no dia 5 de agosto de 2008, a BibliASPA organizou, com o apoio do MRE, o I Festival Sul-Americano da Cultura Árabe, que contou com decisivo apoio de instituições da sociedade civil para oferecer atrações culturais em diferentes cidades do Estado de São Paulo. Além disso, a BibliASPA edita a revista “Fikr”, de estudos árabes e sul-americanos, e livros relevantes no processo de intercâmbio intercultural (BRASIL, 2011a).

Na VI Reunião de Altos Funcionários em fevereiro de 2010 na cidade de Quito, a BibliASPA tornou-se depositária do “Plano de Ação de Cooperação Cultural da ASPA”, responsável por sua atualização constante, via internet. Com o apoio do MRE, essa instituição assinou, ademais, memorandos de entendimento com a Biblioteca Nacional do Catar, com a UNESCO e com a *Qatar Foundation*, pelos quais oferece atividades culturais e cursos do idioma árabe no Brasil (BRASIL, 2011a).

Ainda, o “Plano de Ação de Cooperação Cultural” previu a construção do edifício-sede da Biblioteca Árabo-Sul-Americana (BASA)<sup>37</sup>, em Argel, e a instalação do Centro de Estudos Sul-Americanos, em Tânger, iniciativas que ainda carecem de implementação. Contemplou, além disso, a realização da mostra multimídia didática “Uma história de dois rios: o Nilo e o Amazonas”, organizada conjuntamente por países amazônicos e nilóticos, com o apoio da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) (BRASIL, 2011a).

Já nos planos da ciência e tecnologia e meio ambiente, a temática do combate à desertificação e da gestão de recursos hídricos escassos mobilizou ambas as regiões, que apresentam problemas comuns nesse âmbito. O Brasil apresentou proposta de memorando de entendimento na área de Combate à Desertificação, pela qual se pretende transferir aos países de ambas as regiões tecnologias de adaptação à desertificação de baixo custo. É o caso da tecnologia de dessalinização de água desenvolvida pela Universidade Federal de Campina Grande, utilizada no projeto “Água Doce”, do Ministério do Meio Ambiente, bem como dos bem-sucedidos projetos de cisternas e de barragens subterrâneas (BRASIL, 2011a).

---

<sup>37</sup> Foi assinado em 12 de março de 2012 um contrato de estudo do projeto com o escritório do renomado arquiteto brasileiro Oscar Niemeyer. O custo da construção foi avaliado em US\$ 1 milhão e seriam financiados pela Argélia.

No plano dos temas sociais, o Brasil acolheu em Brasília, no segundo semestre de 2011, já no Governo Dilma, a II Reunião dos Ministros de Temas Sociais da ASPA. A primeira edição do evento foi realizada na cidade do Cairo, em maio de 2007, e definiu as principais áreas de cooperação bi-regional; na reunião de Brasília, foi aprovado o “Plano de Ação de Cooperação Social” da ASPA (BRASIL, 2011a).

Nesse contexto, a coordenação política da ASPA tem abrangido assuntos de interesse comum, como a reforma das organizações internacionais, o fortalecimento do Direito Internacional e do multilateralismo, o apoio à solução pacífica de controvérsias no Oriente Médio e na América do Sul, bem como o estímulo ao desenvolvimento econômico e ao diálogo de civilizações. Na área dos negócios, como já exposto, as sociedades civis das duas regiões se aproximaram por meio de fóruns empresariais realizados à margem das Cúpulas de Chefes de Estado. Planejou-se também constituir a Federação Sul-Americana das Câmaras Árabes de Comércio para estimular ainda mais o intercâmbio inter-regional.

#### 4.1.2 Participação do Brasil no Processo de Paz

Em 2010, o presidente Lula realizou sua segunda viagem ao Oriente Médio. Desta vez, o caráter da visita foi em virtude da busca por ser um possível mediador do conflito israelo-palestino e de reforçar as relações bilaterais com Israel, Territórios Palestinos e Jordânia. Esta visita foi inédita e tratou também de assuntos comerciais, ocorrendo seminários empresariais em Israel e na Jordânia para incremento dos fluxos comerciais com estes dois países. As reuniões empresariais tiveram foco nos segmentos de infraestrutura, energia, farmacêutico e agronegócio. Desde que D. Pedro II passou pela Terra Santa em 1876, nenhum chefe de Estado brasileiro havia estado ainda no local em visita oficial.

Nas questões referentes ao conflito, além do apoio político que o Brasil conferiu ao seguimento das negociações diretas entre Israel e Autoridade Nacional Palestina (ANP) no âmbito bilateral, o País também prestou contribuições, tanto financeiras quanto técnicas, para permitir a reconstrução dos Territórios Palestinos e o fortalecimento econômico e político-institucional da ANP, fundamental para a construção de um Estado independente e viável, segundo o Itamaraty (BRASIL, 2011b).

No contexto multilateral, o Brasil defendeu que a entrada de novos interlocutores no processo de paz, sem prejuízo dos tradicionais mediadores da questão, viria a contribuir para o arejamento das discussões, ao trazer novas perspectivas e ideias às negociações. Nesse

contexto, destacou-se a participação brasileira na Conferência de Annapolis<sup>38</sup>, em 2007 e a crescente interlocução com os países da região de forma mais próxima (BRASIL, 2011b).

Ademais, o Brasil manteve seu apoio a todas as iniciativas tendentes à retomada das negociações de paz e favoráveis ao diálogo direto entre as partes, em especial os entendimentos alcançados na Conferência de Madri, os Acordos de Oslo, a Iniciativa Árabe para a Paz, o Mapa do Caminho e a Conferência de Annapolis, além da retomada das negociações diretas, as quais ainda estão em curso (BRASIL, 2011b).

Segundo o MRE, a atuação brasileira no processo de paz do Oriente Médio possui como principais objetivos:

- a) alcançar a solução de dois Estados e promover a estabilidade regional e internacional;
- b) manter-se como interlocutor crível no processo de paz;
- c) aprofundar a cooperação e o entendimento político com todos os países da região;
- d) incentivar o investimento mútuo e impulsionar o comércio com os mesmos países (BRASIL, 2011b).

Como é possível notar, houve, inclusive nesta temática de tratativas com a região, o fator econômico-comercial como incentivador do posicionamento brasileiro candidatando-se a ser um interlocutor entre os países em conflito.

Entretanto, é importante destacar a dimensão política inédita assumida pela diplomacia brasileira com a região a partir dos anos 2000, e mais precisamente no governo Lula, tanto em sua dimensão quanto em seus objetivos. Até então, o interesse brasileiro no Oriente Médio caracterizara-se por sua atuação em foros multilaterais ou pelo interesse puramente comercial, que alcançou momentos significativos nos anos 1970 e 1980. Entretanto, jamais se havia logrado o adensamento da atuação do País em agenda política significativa, como nesse governo (BRASIL, 2011b).

---

<sup>38</sup> A Conferência de Paz de Annapolis ocorreu entre 26 e 28 de novembro de 2007 nos Estados Unidos, sendo uma conferência para tratar do processo de paz no Oriente Médio. Seu objetivo principal era a criação de um Estado palestino, o que reforçaria o empenho pela consolidação da paz entre israelenses e palestinos. Contudo, a conferência, que procurou envolver 50 líderes mundiais de diversos países, foi permeada de ceticismo, já que dias antes não se sabia ainda ao certo quem dela participaria, além de os principais países interessados em resultados, como Estados Unidos, Egito e a própria Autoridade Nacional Palestina estarem enfrentando conjunturas politicamente frágeis. Ademais, houve manifestações em Israel organizadas pelo conselho de colônias da Judeia-Samaria (Cisjordânia) contra a reunião de Annapolis. O encontro terminou tendo como meta um acordo até o fim de 2008 e o início de 2009, tendo o Quarteto para o Oriente Médio (Estados Unidos, União Europeia, Rússia e Nações Unidas) solicitado esforços para que esse objetivo fosse alcançado no prazo estabelecido. Entretanto, isso não veio a ocorrer devido ao conflito que se seguiu entre o Hamas e o Estado de Israel na Faixa de Gaza no fim de 2008, que teve como consequência a morte de diversos civis.

Segundo o Itamaraty, o processo de paz no Oriente Médio, sendo tema de alta política internacional, foi dominado, até o fim da Guerra Fria, pelas então superpotências mundiais. A partir do começo dos anos 1990, observaram-se espaços para a participação de países extra regionais, como Espanha, onde tiveram lugar as primeiras negociações diretas entre árabes e israelenses, e a Noruega, que sediou e influenciou favoravelmente nas conversações que culminaram nos Acordos de Oslo. O crescimento do perfil internacional do Brasil durante o governo do ex-presidente Lula permitiu impulsionar o envolvimento do País na questão. Além disso, o Brasil, sendo lar de importantes comunidades de descendentes de árabes e judeus, credenciou-se à interlocução em mais alto nível com todos os atores regionais (BRASIL, 2011b).

Os resultados não poderiam ter sido diferentes com o engajamento político brasileiro na região. Logo em seu primeiro ano de mandato, o ex-presidente Lula visitou Síria, Líbano e Egito e enviou o ministro Celso Amorim em duas ocasiões ao Oriente Médio. Em 2007, a relevância do Brasil foi reconhecida internacionalmente com o convite para participar da Conferência de Paz de Annapolis, na condição de único representante da América do Sul<sup>39</sup>. Ao longo de todo o governo, estabeleceu-se uma série de importantes contatos em alto nível, dentre os quais se destacaram a visita do chanceler Amorim ao Oriente Médio em janeiro de 2009, durante o conflito armado em Gaza, seguida das visitas ao Brasil do presidente da ANP, Mahmoud Abbas, e do presidente israelense Shimon Peres, em um espaço de poucos dias, e a visita do presidente brasileiro a Israel, Territórios Palestinos Ocupados e Jordânia, no início de 2010, como mencionado anteriormente (BRASIL, 2011b).

A ênfase da política externa brasileira para a região traduziu-se, também, pela abertura do escritório de representação em Ramalá, em 2004, e pelas doações<sup>40</sup> ao desenvolvimento dos Territórios Palestinos Ocupados, divididas entre aquelas destinadas à reconstrução da Faixa de Gaza, após a ofensiva israelense de janeiro de 2009, e outros projetos de cooperação com a ANP, que incluem a instalação de um centro de mídia em Belém. Merece destaque, também, a iniciativa do fórum de diálogo IBAS, cujo fundo investiu US\$ 3 milhões em projetos nos TPO, inclusive na construção de um complexo poliesportivo em Ramalá e na

---

<sup>39</sup> O Brasil constou na lista dos 50 países convidados a integrar a conferência e isto se deu após o subsecretário de Estado norte-americano, Thomas Shannon, considerar que na lista oficial a América Latina não estaria sendo representada. Segundo o chanceler Celso Amorim, o convite a países do Sul, como a Índia, África do Sul, México e Brasil, significava que a comunidade internacional teria constatado que esses países poderiam ouvir, ser ouvidos e contribuir para o bom andamento do processo decisório. Segundo ele, no princípio esses países dariam um “apoio moral”, mas futuramente poderiam assumir um papel de maior relevância. Estaria havendo uma percepção de que seria importante “alargar o círculo”, nas suas palavras.

<sup>40</sup> Até 2010 havia sido doado pelo menos 10 milhões de dólares para a região, mas, segundo dados do MRE, já foram doados 20 milhões de dólares até 2011 (BRASIL, 2011b).

recuperação de infraestrutura hospitalar na Faixa de Gaza (BRASIL, 2011b).

O Brasil, além disso, recebeu eventos internacionais direta ou indiretamente ligados ao processo de paz, como o Seminário Internacional de Mídia sobre Paz no Oriente Médio, que se realizou no Rio de Janeiro em julho de 2009, e o III Fórum das Nações Unidas da Aliança das Civilizações, que também teve lugar no Rio de Janeiro em maio de 2010. Esta iniciativa foi copatrocinada por Espanha e Turquia justamente para desmistificar a ideia do confronto de civilizações, que ainda impregna o imaginário popular sobre o conflito israelo-palestino, segundo o MRE. Em fins de 2010, o Brasil organizou a Conferência Econômica da Diáspora Palestina, cujo intuito foi promover investimentos nos TPO, especialmente de empresários palestinos da diáspora ibero-americana (BRASIL, 2011b).

Em suma, segundo Maciel (2010), não se mostrou claro se o Brasil possuía novas sugestões para a mesa de negociação do conflito da região, mas foi evidente a proposta brasileira de promoção da harmonia a partir do diálogo e de condições de sobrevivência dignas para todos os povos locais. Assim, o governo brasileiro não só defendeu a soberania, segurança e paz para Israel, como também se manifestou pela criação tempestiva de um Estado palestino com as mesmas características.

Ademais, Brigagão (2010) afirma que certamente o Brasil ainda não é um ator com poder internacional suficiente para oferecer solução de paz ao conflito no Oriente Médio. Porém, o País é um parceiro positivo e cada vez com mais vontade de, como poder emergente nos negócios do mundo, ser um fator de intermediação e negociação em um conflito tão dramático. Sugere também, que além da intermediação da diplomacia oficial, o Brasil poderia promover a participação da diplomacia cidadã junto às organizações da sociedade civil de Israel e da ANP, para fomentar o intercâmbio e facilitar novos arranjos que possam apoiar iniciativas a fim de tentar resolver tão longínquo e trágico conflito.

#### 4.1.3 Cooperação em Ciência e Tecnologia

Em termos concretos a cooperação em ciência e tecnologia entre o Brasil e os países do Oriente Médio não teve grandes resultados, porém seus principais marcos foram em primeiro lugar, um memorando de entendimento com o Estado de Israel, assinado em 2007, e em segundo outro com a Jordânia, firmado em 2008. É importante enfatizar que a cooperação em matéria de ciência e tecnologia é operacionalizada de forma coordenada entre o MRE (Departamento de Temas Científicos e Tecnológicos) e o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). No caso da cooperação com Israel, que foi voltada para o campo da inovação

industrial, tem papel importante o MDIC (BRASIL, 2011c).

O foco da cooperação com Israel deu-se na cooperação bilateral entre empresas brasileiras e israelenses. Um edital conjunto foi lançado em maio de 2010 para a apresentação de propostas de cooperação em pesquisa e desenvolvimento entre as empresas dos dois países. Já a cooperação com a Jordânia foi embasada no Acordo Brasil-Jordânia de Cooperação Científica e Tecnológica, assinado em outubro de 2008. Em 2010, o ministro da Ciência e Tecnologia, Sergio Machado Rezende, realizou viagem oficial ao país para iniciar os trabalhos de implementação do referido acordo. Foram identificadas durante essa viagem as seguintes áreas de cooperação bilateral, segundo o Itamaraty: agricultura para o semiárido, pesquisas genéticas na agricultura, recursos hídricos, irrigação e energias renováveis/biocombustíveis (BRASIL, 2011c).

Ainda, é importante mencionar a avaliação que houve das possibilidades de cooperação científica e tecnológica com a *King Abdullah University for Science and Technology* (KAUST), universidade criada em setembro de 2009, na Arábia Saudita. O governo saudita veio tomando diversas medidas para dotar a KAUST de equipamentos de primeira linha e para torná-la atrativa a alunos estrangeiros, hoje a maioria no seu corpo discente. Para o Brasil uma parceria com a universidade<sup>41</sup>, que já é referência internacional em produção de conhecimento, permitiria ocupar espaços de cooperação na área de conhecimento, tecnologia e informação (C, T&I) com o mundo árabe, em um momento em que a geografia do conhecimento se desloca gradativamente para a Ásia e que os países árabes investem suas ainda elevadas receitas de petróleo em desenvolvimento de ciência e tecnologia, antecipando-se ao fim dessa matéria-prima (BRASIL, 2011c).

#### 4.1.4 Defesa

Em assuntos relacionados à defesa, o período de 2003 a 2010 apresentou avanços nas relações entre Brasil e Oriente Médio, sobretudo nas bases para cooperação entre as Forças Armadas, seja em termos de treinamento de quadros, seja em intercâmbio científico e tecnológico. O progressivo estabelecimento de mecanismo de consultas políticas com os países da região permitiu, ademais, o diálogo sobre temas de defesa da agenda internacional, conforme ressaltado pelo Itamaraty. O comércio de material de uso militar também foi

---

<sup>41</sup> Informações de 2012 da instituição afirmam que 15 brasileiros já frequentaram os cursos de mestrado e doutorado da universidade. Essas informações podem ser conferidas comais detalhes em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ciencia/1089974-brasil-descobre-universidade-das-arabias.shtml>>.

retomado e vem sendo explorado pelas partes desde então, encontrando a indústria armamentista brasileira importante mercado nos países da região, após o relativo abandono de praticamente uma década das exportações de material bélico para esses países (BRASIL, 2011d).

No campo comercial, o Brasil buscou retomar espaço na região para sua indústria militar, pois a posição privilegiada que o país desfrutou nesse campo nos anos 1970 e 1980, com destaque para o fornecimento de material bélico para o Iraque, havia sido completamente erodida ao longo dos anos 1990. A estratégia brasileira foi, inclusive, apoiar a indústria nacional ao mesmo tempo em que fortalecia os laços políticos e estratégicos entre o Brasil e os países da região, procurando fazer com que essa expansão se tornasse sustentável (BRASIL, 2011d).

Cabe nesse contexto, uma breve exposição de como se encontrava a indústria armamentista brasileira na década de 2000. De acordo com Moraes (2012), a indústria bélica brasileira passou por grande enfraquecimento nos anos 1990, sobretudo a partir de 1993. As vendas externas, que haviam sido de US\$ 4,2 bilhões no período 1975-1992, caíram para US\$ 963 milhões no período 1993-2010, uma diminuição de 77%. Desde o início deste período de enfraquecimento, foram poucos os produtos que conseguiram atingir o mercado externo.

Segundo o autor, a partir de 2000, porém, a queda das vendas externas começou a ser revertida e as exportações passaram a crescer, sobretudo no final da década. Embora tenha ocorrido diminuição acentuada na quantidade da demanda mundial por armamentos após o fim da Guerra Fria, a queda nas vendas externas do Brasil não se explica apenas por esta razão: o declínio do total mundial das importações, que foi de 39,3% entre os períodos 1975-1992 e 1993-2010, foi muito inferior à queda de 77% nas vendas externas do Brasil. Como mencionado, a participação do Brasil no total mundial das exportações caiu pela metade entre os dois períodos (MORAES, 2012).

Dentro dessa realidade, entre os mercados brasileiros para exportação de armamentos, o mercado latino-americano passou a ser dominante, tendo representado 59,1% do total das transferências, ao contrário do período 1975-1992, quando a região absorveu 23,4% das transferências. Os países do Oriente Médio e do Norte da África, que, por sua vez, absorveram cerca de 52% das transferências externas brasileiras no período 1975-1992, não realizaram nenhuma aquisição no período 1993-2010 (MORAES, 2012). Sem dúvida, uma mudança substancial nas relações comerciais entre o Brasil e os países árabes, não só na quantidade de trocas comerciais que se deu entre os atores nos dois períodos mencionados, como também na pauta de produtos, como será visto adiante.

**TABELA 2**  
**Exportações de equipamentos militares brasileiros, por região de destino**  
**(1975-1992 e 1993-2010)**

Região	1975-1992 (%)	1993-2010 (%)
Oriente Médio e norte da África <sup>1</sup>	51,9	0,0
América Latina e Caribe	23,4	59,1
Europa <sup>2</sup>	17,3	22,7
África subsaariana	6,6	5,9
Leste da Ásia	0,9	0,0
Sudeste asiático	0,0	8,8
Sul da Ásia	0,0	3,5

Fonte: Moraes (2012) com base em dados do Sipri.

Notas: <sup>1</sup> Inclui o Irã

<sup>2</sup> Inclui o Chipre

Mas é importante mencionar, que no tocante aos países do Levante<sup>42</sup>, houve um aprofundamento relevante do relacionamento em questões de defesa com o Brasil, especialmente na aproximação política de alto nível, em que se destacaram as visitas oficiais do ministro da Defesa, Nelson Jobim, a Israel e a Jordânia, em 2010, além das visitas do ex-presidente Lula em 2003 a Síria e Líbano, e em 2010 a Israel, TPO e Jordânia (já mencionadas anteriormente); e das visitas do chanceler Celso Amorim à região, destacando-se aquelas feitas na sequência de conflitos militares, como em 2006, após a guerra Israel-Hezbollah, e em 2009, após a ofensiva israelense contra Gaza (também já mencionadas) (BRASIL, 2011d).

Com o maior adensamento das relações em matéria de defesa por meio de visitas de alto nível e contatos empresariais, inúmeros memorandos de entendimento foram assinados entre as partes com vistas a consultas políticas, estabelecimento de consultas bilaterais e ampliação e diversificação das mesmas. O primeiro memorando de entendimento ocorreu em 2004 com o Líbano. Nos anos seguintes, outros se seguiram e passaram a ser negociados, sobretudo com outros países da região do Levante (BRASIL, 2011d).

Como destaques ocorreram, entre Brasil e Israel: a abertura de um escritório da FAB em Tel Aviv, em 2003; a visita do ministro da Defesa, Nelson Jobim, ao país, em janeiro de

<sup>42</sup> O termo Levante é usado na geografia de forma imprecisa para se referir, historicamente, a uma grande área do Oriente Médio ao sul dos Montes Taurus, limitada a oeste pelo Mediterrâneo e a leste pelo Deserto da Arábia setentrional e pela Mesopotâmia. O Levante não inclui a Península Arábica, o Cáucaso ou a Anatólia (embora às vezes a Cilícia seja incluída). Já a palavra Levante origina-se do francês médio *levant*, participio presente do verbo *lever*, “levantar” – como em *soleil levant*, “sol nascente”. Referia-se, portanto, à direção do sol nascente, vista da perspectiva dos que originalmente cunharam a expressão, isto é, às terras na costa leste do Mediterrâneo. Outras fontes definem o Levante de uma maneira mais ampla, como o conjunto dos países do Mediterrâneo oriental (Turquia, Síria, Egito) e Ásia Menor. Basicamente o Levante é formado, então, pelo Estado de Israel e seus vizinhos, a saber, Egito, Síria, Líbano e Jordânia, além do proto-Estado palestino.

2010, quando esteve em contato com altas autoridades civis e militares israelenses e com representantes da poderosa indústria armamentista local; o interesse do governo brasileiro em adquirir veículos israelenses não-tripulados para serem usados por órgãos de segurança pública durante a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016; e a presença de empresas de defesa de Israel com investimentos crescentes no Brasil. Foi o caso da israelense Elbit, que por meio de parceira nacional, passou a contribuir para o desenvolvimento desse importante e estratégico ramo industrial (BRASIL, 2011d).

Já em relação às relações Brasil-Jordânia, deu-se início no período às negociações entre a EMBRAER e as autoridades daquele país com a finalidade de fechar acordo de venda de aviões do tipo Super Tucano à Força Aérea Jordania (BRASIL, 2011d) Em relação a esse modelo de aeronave militar, é importante mencionar que ele é o principal produto militar brasileiro de exportação, desde 2005. Inclusive, foram assinados diversos contratos com diferentes países para seu fornecimento entre 2005 e novembro de 2011, incluindo o Líbano. Caso venha a ocorrer a venda para esse país, esta seria a primeira assinatura de um contrato de fornecimento de armamentos para um país do Oriente Médio desde 1991, quando foram vendidos equipamentos da empresa Avibras para o Qatar (MORAES, 2012).

Entre o Brasil e a ANP vale mencionar a aproximação com órgãos palestinos da área de defesa, exemplificado pelo convite do ministro do Interior da ANP ao ministro de Defesa do Brasil para visitar os TPO. Além disso, em relação ao Líbano, o comandante das Forças Armadas libanesas expressou, em carta dirigida ao embaixador brasileiro em Beirute, o desejo do país de iniciar cooperação com o Brasil na área de defesa, fato que corrobora o contrato assinado em 2011 – um ano após o fim do governo Lula – e mencionado acima (BRASIL, 2011d).

Ainda, sobre os Emirados Árabes Unidos e o Catar, em abril de 2010, o subcomandante da Força Aérea dos Emirados Árabes Unidos visitou o Brasil. Na ocasião, manteve contatos com diversas empresas brasileiras de material de defesa (Britanite, EMBRAER, Mectron, Avibrás). O comandante da Aeronáutica, Juniti Saito, recebeu o subcomandante emirático em encontro privado e recebeu dessa autoridade convite para que visitasse Abu Dhabi. Assim, em agosto de 2010, o comandante Saito realizou visita ao Oriente Médio, ocasião na qual manteve contatos com autoridades do Catar e dos Emirados Árabes Unidos e explorou com elas possibilidades de cooperação bilateral na área de defesa. O ministro Nelson Jobim visitou igualmente os EAU em setembro de 2010 em demonstração de continuidade e aprimoramento das conversações sobre o assunto (BRASIL, 2011d).

Por fim, em relação à Omã – país situado na região do Golfo – a presença da

EMBRAER no mercado da região aumentou no período 2003-2010. Assim, a empresa participou do processo licitatório conduzido pela Real Força Aérea de Omã para seleção de aeronaves de vigilância aérea e marítima de alerta avançado. Em 2007, o comandante da Força Aérea de Omã visitou o Brasil e as instalações industriais da EMBRAER (BRASIL, 2011d).

A aproximação política em temas de Defesa entre o Brasil e os países árabes acompanhou dessa forma, no que toca às diferenças em relação a políticas de governos progressos, o quadro geral das relações Brasil-países árabes no governo Lula, ou seja, houve aprofundamento inédito das relações, com políticas setoriais, como a de defesa, acompanhadas de sólido adensamento das relações políticas (BRASIL, 2011d).

Assim, de forma resumida, os objetivos do Brasil, segundo o MRE, em termos de defesa para a região no período foram:

- a) a cooperação técnica, científica e tecnológica em Defesa;
- b) a promoção comercial da indústria armamentista brasileira;
- c) a realização de consultas políticas sobre assuntos de defesa e
- d) a formação profissional de quadros especializados das Forças Armadas (BRASIL, 2011d).

Pode-se afirmar, dessa forma, pelo descrito acima, que estes objetivos foram alcançados satisfatoriamente no período do governo Lula, contando o Brasil com um retorno profícuo à região em assuntos ligados à Defesa. Entretanto, não se logrou recuperar os níveis de trocas comerciais relacionados a esse setor.

#### 4.1.5 Agricultura

Além de o Brasil ter se consolidado como grande fornecedor de gêneros alimentícios através de suas exportações para os países do Oriente Médio ao longo do período 2003-2010, também nos últimos anos, o tema da segurança alimentar ganhou importância, por razões distintas, tanto no País quanto no Oriente Médio. Enquanto no Brasil o problema relaciona-se principalmente à distribuição desigual de renda, na região médio-oriental a questão atrela-se à aridez do solo e do clima, pouco propícios à prática agrícola. Assim, segundo o MRE, esse cenário poderia abrir novas perspectivas de cooperação no setor agrícola, estimulando investimentos em território brasileiro, com consequências positivas para ambas as partes (BRASIL, 2011e).

Sendo assim, um dos objetivos primordiais do governo brasileiro foi a comercialização

de produtos agrícolas, valendo-se do grande potencial das exportações brasileiras para o Oriente Médio. Já que a região é carente de condições naturais para o cultivo desses produtos, a mesma acaba por se tornar naturalmente uma importadora potencial. Desse modo, entre 2003 e 2010, governo e setor privado brasileiros atuaram no sentido de ampliar o intercâmbio de produtos agrícolas e alimentícios com países do Oriente Médio. A assinatura de instrumentos de cooperação na área agrícola passou a viabilizar o acesso a novos mercados, resultando no aumento das exportações brasileiras nesse setor (BRASIL, 2011e).

O governo federal realizou reuniões de coordenação com a sociedade civil e associações de produtores, com vistas à formulação conjunta de políticas que pudessem incrementar as relações com os países da região. Houve ativa participação do setor privado brasileiro no Oriente Médio, com destaque para a atuação da empresa SADIA S.A., bem como de diversas associações de produtores nacionais, tais como ABIEC, UBABEF, ABEF, COPERSUCAR, ABIC, ABICS, entre outras (BRASIL, 2011e). Dentre os setores compreendidos por essas associações encontram-se, sobretudo, o de carnes e o de açúcar, produtos bastante exportados para a região, como será visto adiante.

Ademais, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) atuou em visitas de inspeção sanitária aos países da região e em missões de divulgação e promoção do agronegócio brasileiro. O MAPA também teve atuação relevante na negociação de documentos, como certificados sanitários e fitossanitários, necessários para amparar as exportações de produtos agrícolas brasileiros para o mercado do Oriente Médio. A Embrapa, por sua vez, enviou missões a países da região para estabelecimento de cooperação na área agrícola. Houve, ainda, no período, missões de governos estaduais brasileiros aos países da região, em que temas agrícolas foram tratados. Também, tiveram lugar reuniões interministeriais e com a participação de agências governamentais (ANVISA, INMETRO), bem como de governos estaduais, sociedade civil e setor privado, no intuito de coordenar ações voltadas ao incremento das relações com os países da região (BRASIL, 2011e).

Sem dúvida a área agrícola foi a que apresentou mais resultados no período do governo Lula para com o Oriente Médio, sobretudo em termos comerciais. Além de o comércio agrícola brasileiro ter se concentrado em produtos tradicionalmente exportados à região, como a carne de frango, em especial a congelada, açúcar e óleos vegetais, também ampliou a pauta de exportações, registrando-se um aumento considerável do comércio de carne bovina. No caso dos Emirados Árabes, por exemplo, até 2005, o maior exportador do produto para o país era a Austrália, e por meio de esforços do governo e do setor privado nacionais, o Brasil tornou-se, em 2008, o maior exportador de carne bovina para aquele país,

conquistando 70% do mercado (BRASIL, 2011e).

Negociações passaram a ser feitas no sentido de ampliar ainda mais a pauta de produtos exportados, com destaque para lácteos, material genético de animais, carne de ovinos e caprinos, frutas e vegetais. Destacaram-se também o interesse de alguns países da região, como Líbano, Israel e Kuwait, na importação de animais vivos (bovinos, ovinos, caprinos, bubalinos) brasileiros. A Síria também havia demonstrado interesse em importar soja do Brasil, segundo o MRE (BRASIL, 2011e).

Cabe ressaltar também a assinatura de acordos e memorandos de entendimento entre os países, que permitiram o incremento das exportações e o melhor tratamento de questões sanitárias e fitossanitárias. Da mesma forma, cumpre ressaltar a importância desses instrumentos para o estabelecimento de cooperação técnica com os países da região. Muitos deles, com destaque para o Líbano e Iraque, demonstraram forte interesse em estabelecer cooperação técnica na área agrícola com o Brasil, em especial, em razão da experiência da Embrapa no setor. Destaca-se a cooperação brasileira com o governo de Israel, principalmente no que diz respeito à transferência de tecnologia brasileira para cultivo em áreas áridas e semiáridas (BRASIL, 2011e).

Ainda, em novembro de 2009, foi realizada uma missão do MAPA ao Oriente Médio (Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos). Foram estudadas oportunidades de investimento na agricultura brasileira, especialmente por meio de parcerias (*joint ventures*). As partes viram complementaridade no ramo – do lado árabe, logística, liquidez financeira e contatos comerciais no Oriente Médio, norte da África e subcontinente indiano; do lado brasileiro, terras, água, clima, mão de obra experiente, tecnologia, conhecimento científico, infraestrutura, quadro legal definido, indústria transformadora e perfil histórico agroexportador. A missão brasileira foi portadora de carta do Ministro Reinhold Stephanes dirigida ao seu homólogo saudita contendo convite para visitar o Brasil. Assim, uma visita do ministro Fahad Bin Abdulrahman Bal Ghunaim foi realizada em outubro de 2010 durante o Encontro Empresarial Brasil-Arábia Saudita, em São Paulo (BRASIL, 2011e). De acordo com Ghunaim, a escassez de recursos hídricos obrigou o governo da Arábia Saudita a reduzir a produção de grãos no país, já que geraria um grande consumo de água. Assim, o rei Abdullah (bin Abdel-Aziz al-Saud) haveria recomendado aos empresários sauditas que investissem nos países que dispõem de boas condições para a agricultura, caso do Brasil (BRAZIL MODAL, 2010).

Merece destaque também a visita, em julho de 2010, do ministro da Agricultura da Jordânia. Na ocasião, foi exposto o interesse jordaniano em cooperação para a produção de

ovinos e caprinos e de sementes adaptáveis ao clima semiárido, cuja demanda é sustentada pelos países do Golfo, apesar dos altos custos decorrentes de condições climáticas adversas (BRASIL, 2011e).

#### 4.1.6 Energia

Os assuntos relacionados à energia – política energética, produção, comércio, fontes, desenvolvimento, emissão de carbono – são, sobretudo, temas prioritários do relacionamento entre o Brasil e os países do Golfo, visto que esses últimos ocupam posição de destaque na política mundial de energia. Dotados das maiores reservas relativas de combustíveis fósseis, os países dessa região participam da economia mundial como exportadores de petróleo, o que os transforma em atores geopolíticos de relevância. Os países da região do Levante, por outro lado, não possuem a mesma riqueza em hidrocarbonetos, o que faz com que seus interesses estejam, nesse campo, mais ligados ao refino do que à produção (BRASIL, 2011f).

Nos últimos anos, o Brasil alçou o tema energia a um novo patamar. A produção e utilização eficiente dos biocombustíveis, a recém-adquirida autonomia energética e a descoberta das novas reservas petrolíferas são fatores que levaram o país a ser considerado uma potência energética emergente. Essa posição de destaque do Brasil atraiu o interesse dos países do Levante na área, que objetivam reduzir a dependência de combustíveis fósseis e se aproveitar do *know-how* e da cooperação brasileiros (BRASIL, 2011f).

Também os países do Golfo passaram a dedicar ao Brasil atenção privilegiada, com o intuito de conciliar as posições sobre energia e de traçar, conjuntamente, as diretrizes de produção, comércio e investimento em energia. Embora possuam perfis de extração petrolífera distintos, a cooperação tecnológica e científica, em particular nas questões de transporte marítimo e prevenção de acidentes, mostra-se um campo auspicioso de aproximação entre o Brasil e os países do Golfo (BRASIL, 2011f).

Dentre os objetivos brasileiros na cooperação com os países do Oriente Médio em assuntos ligados ao campo energético passaram a valer, portanto: a coordenação de posições sobre a política energética mundial; a obtenção de *expertise* na área de biocombustíveis; o desenvolvimento de cadeias de processos secundários conjuntas; o fomento de investimentos na indústria petrolífera brasileira; o desenvolvimento de projetos de cooperação técnica e científica; a diversificação de fornecedores; e a garantia de segurança energética. Dentre outras medidas, para a consecução desses objetivos, foi assinado um memorando de entendimento entre a Petrobrás e o Ministério do Petróleo do Iraque em 2005 (BRASIL,

2011f).

É importante mencionar que o então presidente da Petrobrás, Sérgio Gabrielli, visitou o Oriente Médio em junho de 2007, no contexto de crise do fornecimento de gás natural ao Brasil pela Bolívia. Nessa ocasião, aventou-se a possibilidade de que o Sultanato de Omã viesse a ser o país fornecedor de gás natural liquefeito ao Brasil, o que motivou, adicionalmente, a abertura de uma embaixada em Mascate, em abril de 2008. Nessa mesma viagem, Gabrielli manteve uma agenda com a *Qatar Petroleum* e subsidiárias de energia e gás natural, na primeira visita de impacto desde a abertura da embaixada brasileira em Doha, em abril de 2005. A parceria estratégica nesse setor incluiria suprimento de gás natural liquefeito ao Brasil (em torno de cinco milhões de tonelada/ano) e cooperação econômica e industrial ampla (BRASIL, 2011f).

Já em outubro de 2009, o ministro dos Negócios Estrangeiros dos Emirados Árabes Unidos visitou o Brasil. Um dos principais assuntos tratados foi a possibilidade de cooperação bilateral, em especial a sugestão de desenvolver projetos conjuntos na área de energia renovável no Paquistão e no Quênia. Ainda, no Iraque, o processo de reestabilização política passou a abrir oportunidades expressivas de participação da Petrobrás nos planos de modernização do setor petrolífero iraquiano. Em abril de 2009, o ministro do Planejamento iraquiano foi recebido pelo presidente da Petrobrás (BRASIL, 2011f).

Passaram a existir também enormes oportunidades no setor energético no campo de energias limpas, em que se destacaram os biocombustíveis. Na passagem do ministro Celso Amorim pela Jordânia, em janeiro de 2009, por ocasião do conflito na Faixa de Gaza, o monarca hashemita e o então chanceler jordaniano aproveitaram para frisar o interesse prioritário do país em biocombustíveis e agricultura em região semiárida. Em junho de 2010 veio em missão ao Brasil o ministro da Agricultura da Jordânia, com agenda específica voltada para os biocombustíveis (BRASIL, 2011f).

Ainda, em Israel, a empresa Evogene apresentou grande interesse pela experiência brasileira em combustíveis de fonte renovável e passou a buscar uma articulação de parcerias com empresas brasileiras líderes na produção de biodiesel. Também se apresentaram oportunidades no setor hidrelétrico, o qual se junta ao de infraestrutura nos projetos de transposição de águas do Mar Vermelho ou do Mar Mediterrâneo para o Mar Morto, que envolveria palestinos, jordanianos e israelenses, e compreenderia a produção de energia, dessalinização de água e reposição de perdas do Mar Morto (BRASIL, 2011f).

Nota-se assim, número que pode ser considerado expressivo de contatos e oportunidades para o Brasil no setor energético e que foram logrados durante o governo Lula

para com a região.

#### 4.1.7 Infraestrutura

O Brasil, desde o governo Lula, encontra-se em momento de expansão de sua infraestrutura, por meio dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e dos programas de construções para a Copa do Mundo de 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016. Os países do Golfo Árabe-Pérsico demonstraram interesse em participar, na qualidade de investidores, dos empreendimentos brasileiros, o que passou a ser discutido nas reuniões de alto nível entre autoridades, tanto no âmbito multilateral (ASPA) quanto no bilateral (BRASIL, 2011g).

No tocante aos países do Mediterrâneo Oriental, ocasionalmente assolados por conflitos armados (Guerra Israel-Hezbollah, em 2006, Guerra de Gaza, 2008 e 2009) e pela ocupação dos Territórios Palestinos, observou-se grande demanda por cooperação em infraestrutura (principalmente urbana, imobiliária e em saúde e educação), segundo o MRE, e importação de bens e serviços relativos à construção civil, material hospitalar e escolar, especialmente por parte do Líbano e da Autoridade Nacional Palestina. Observou-se, também, demanda por investimentos na área de infraestrutura energética e de comunicações, com destaque para a expansão desses setores também no Líbano, nos Territórios Palestinos e na Jordânia. O Brasil passou a atuar, ainda, conjuntamente com Índia e África do Sul na construção de um centro esportivo em Ramalá (Cisjordânia) e na recuperação da infraestrutura hospitalar da Faixa de Gaza, por meio de uma doação realizada pelo Fundo IBAS no valor de 3 milhões de dólares, segundo dados do MRE (BRASIL, 2011g).

O investimento brasileiro em infraestrutura nos Territórios Palestinos Ocupados pôde aumentar com a realização da Conferência Econômica da Diáspora Palestina. Empresas palestinas do setor também demonstraram interesse em expandir seus negócios para o Brasil, principalmente após a visita do ex-presidente Lula aos Territórios Ocupados (em março de 2010), a qual incluiu um seminário empresarial em Belém (BRASIL, 2011g).

Ademais, a Jordânia demonstrou interesse em projetos de vulto que contemplassem o desenvolvimento de sua infraestrutura turística e, também, em obras de grande porte, para o incremento de seus sistemas de geração e transmissão de energia elétrica — o país dispõe de um ministério de megaprojetos específico para esse tipo de empreendimento. O empresariado brasileiro demonstrou interesse em desenvolver atividades nessa área: durante a visita presidencial à região, cogitou-se a execução de projetos que contemplassem a ligação do Mar Morto ao Mar Mediterrâneo ou Vermelho, para a geração de energia elétrica (BRASIL,

2011g).

Já Líbano e Síria demandaram investimentos em setores diversos como saneamento, energia, construção civil, irrigação e transportes, mas não houve registros de investimentos brasileiros nessas áreas (BRASIL, 2011g).

É importante destacar que a Câmara de Comércio Árabe-Brasileira atuou como importante facilitador do intercâmbio de informações entre o empresariado brasileiro e médio-oriental, estabelecendo pontes de investimentos entre o País e a região também na área de construção e infraestrutura. O aumento de importância das relações do Brasil com o Oriente Médio elevou o potencial de cooperação e investimento em infraestrutura a um patamar inédito. Ainda que distante do potencial que poderia ser alcançado, a troca de informações entre governos e empresariado de ambas as regiões permitiu vislumbrar a intensificação de investimentos no setor (BRASIL, 2011g).

Alguns exemplos podem ser citados. Em Abu Dhabi, a construtora brasileira Odebrecht foi a empresa responsável pela construção da nova pista do aeroporto da cidade. Em abril de 2009, o ministro dos Portos, Pedro Brito, e sua comitiva realizaram visita a Dubai, travando contatos com a *Dubai World* e a *Dubai Ports World*. Em Gaza, merece destaque a intenção brasileira, de acordo com pedido do PNUD, de utilizar dinheiro de doações em projetos de reabilitação de pontes. O dinheiro foi doado ao PNUD, mas o embargo israelense a Gaza havia dificultado a inicialização do projeto, que à medida que o tempo passou, ganhou novas perspectivas, após a flexibilização da entrada de alguns materiais, como material de construção, na Faixa (BRASIL, 2011g).

Assim, em relação à aproximação maior em assuntos referentes à infraestrutura e construção, Brasil e Oriente Médio expandiram seus contatos seja através de acordos de cooperação técnica e memorandos de entendimento, ou doações, como no caso dos valores direcionados aos Territórios Palestinos. Além da doação realizada pelo Fundo IBAS, a Lei n.º 12.292, datada de 20/7/2010, autorizou a doação de até R\$ 25 milhões para a reconstrução de Gaza (BRASIL, 2011g).

#### 4.1.8 Transportes

Em matéria de transportes viu-se um aumento da demanda por transporte para o Oriente Médio, que se traduziu na inauguração de novas rotas ligando o Brasil e os países da região. Isso se deu justamente por conta da intensificação do relacionamento Brasil-Oriente Médio tanto na vertente política quanto econômica. Foram inaugurados trechos aéreos diretos

de Guarulhos a Doha, Dubai e Tel Aviv, permitindo mobilidade cômoda e rápida. O Líbano também passou a demonstrar interesse em reativar a linha aérea São Paulo-Beirute, ainda que em sistema de *code sharing* com empresas da Europa, o que implicaria uma conexão em algum *hub* desse continente. Assim, atingiu-se patamar inédito nas ligações diretas com a região, com a existência de três voos e a possibilidade de reativação de uma quarta rota com destino à Beirute (BRASIL, 2011h).

Nos serviços marítimos, buscou-se cooperação em tecnologia de transporte transoceânico, especialmente de produção petrolífero, com vistas ao compartilhamento de informações e técnicas capazes de mitigar os riscos de acidentes marítimos. A área de transportes prestou-se também à cooperação bilateral nas vertentes civil e militar, especialmente em áreas afetadas por conflitos, como a Faixa de Gaza (BRASIL, 2011h).

#### **4.2 Relações econômicas**

No governo Lula, Brasil e Oriente Médio conheceram um aumento considerável de seu comércio e investimentos bilaterais. A existência de certa complementaridade entre as economias brasileira e médio-orientais facilitou esse processo. O fluxo de comércio e investimentos entre ambos tem apresentado uma significativa tendência de crescimento há mais de uma década e ainda conta com grande potencial a ser explorado. Além disso, é importante seguir trabalhando na diversificação da pauta de produtos comercializados tanto nas exportações quanto nas importações. A desconcentração do comércio realizado no Oriente Médio é outra aspiração que poderia orientar a política de promoção comercial e de investimentos nos próximos anos. A título de ilustração, observa-se que os três primeiros países no ranking de exportações respondem por 65% das exportações brasileiras para o Oriente Médio. Quanto às importações, mais de 94% de todas as importações que o Oriente Médio compra do Brasil deve-se a apenas três países (BRASIL, 2011i).

Assim, é interessante notar que a retomada das relações com os países da região ainda se dá, sobretudo, baseada em questões de interesse comercial. Como salienta Almeida (2010b), o aumento do comércio com parceiros não tradicionais – na África e no Oriente Médio em especial – foi apresentado pelo governo como resultado de sua política de diversificação das exportações do Brasil e de implantação da “nova geografia comercial”. Mas também é interessante mencionar que esse crescimento se deu a partir de patamares bastante baixos e envolveu valores nem sempre tão expressivos se comparados ao total do comércio internacional brasileiro com o resto do mundo. Mesmo assim, a investida do

governo Lula de diversificação de mercados através da agência de promoção de exportações APEX-Brasil, MRE e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) mereceram destaque no período.

Dentre as iniciativas da APEX, pode-se citar o Centro de Negócios (CN) mantido em Dubai, cidade mais populosa dos Emirados Árabes Unidos. Segundo a agência, por meio de zonas francas, o governo de Dubai estimula a instalação de empresas que atuem tanto localmente quanto nos demais países da região, com foco em um mercado estimado em mais de US\$ 120 bilhões. O CN da APEX-Brasil está localizado na *Jebel Ali Free Zone* (JAFZA), que apresenta a maior infraestrutura do Oriente Médio para a instalação de empresas estrangeiras. Além disso, a APEX-Brasil disponibiliza estudos realizados por sua unidade de inteligência comercial sobre diversos países da região.

O Brasil, através de negociações em grupo com o MERCOSUL, também firmou acordos econômicos entre o bloco e países do Oriente Médio. Entre eles estão: o Acordo de Livre Comércio MERCOSUL/Israel em vigor desde 28/04/2010; o Acordo de Livre Comércio MERCOSUL/Egito, que foi assinado em 2010, mas aguarda entrada em vigência; o Acordo de Livre Comércio MERCOSUL/Marrocos; o Acordo de Livre Comércio MERCOSUL/Turquia; o Acordo de Livre Comércio MERCOSUL/Jordânia; e o Acordo de Livre Comércio MERCOSUL/Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). Todos os últimos quatro acordos ainda estão em negociações para serem posteriormente implementados. O acordo com Israel possui uma cláusula evolutiva<sup>43</sup> para acesso a mercados em serviços e investimentos e seu escopo cobre os seguintes temas: comércio de bens, regras de origem, salvaguardas, cooperação em normas técnicas, cooperação em normas sanitárias e fitossanitárias, cooperação tecnológica e técnica e cooperação aduaneira. Já o acordo com o Egito é o primeiro firmado com um país árabe. Ademais, esse acordo possui os seguintes capítulos: comércio de bens, regras de origem, salvaguardas preferenciais e solução de controvérsias (BRASIL, 2011i).

Em relação às negociações com os países do CCG, foi afirmado em comunicado conjunto, em 2009, quando da realização da II Cúpula ASPA em Doha, que:

Os Líderes (do Mercosul e do CGC) recordaram que a negociação Mercosul-CGC foi lançada no contexto da I Cúpula ASPA, realizada em Brasília em maio de 2005.

<sup>43</sup> O conceito jurídico de cláusula evolutiva se dá basicamente envolvendo duas questões: as partes podem de comum acordo, alterar, rever e alargar o âmbito de um acordo assinado entre elas, a fim de aprofundar o nível da cooperação, nomeadamente complementando-o através da celebração de acordos ou protocolos sobre atividades ou sectores específicos; no que respeita à aplicação de um acordo, cada uma das partes pode apresentar propostas destinadas a alargar o âmbito da cooperação mútua tendo em conta a experiência adquirida durante a sua execução.

Reiteraram que a iniciativa contribuirá não só para gerar oportunidades de negócios para os membros de ambos os blocos, mas também para incrementar as relações entre os países sul-americanos e árabes. Expressaram, também, sua satisfação com o aumento acelerado dos fluxos de comércio, desde a assinatura do Acordo de Cooperação Econômica em 2005, e com a expansão dos investimentos e parcerias no setor privado. Os Chefes de Estado e de Governo do MERCOSUL e do CGC saudaram o progresso substancial das negociações Mercosul-CGC e destacaram a necessidade de explorar soluções criativas para as questões que permanecem pendentes desde a rodada de negociações realizada no Rio de Janeiro, em janeiro de 2007 (BRASIL, 2010, p. 189-190).

Assim, a promoção comercial da indústria brasileira – sendo a armamentista e a da construção civil alguns exemplos, e tendo seus desdobramentos para com o Oriente Médio já sido citados anteriormente – bem como o interesse do País em atrair investimentos para o mercado brasileiro de capitais, são alguns dos pontos a serem destacados na busca pela ampliação das relações econômicas com a região. Em relação à atração de investimentos, destaca-se a Missão financeira a Riade, Arábia Saudita, realizada em 2006 para captação de investimentos oriundos das receitas dos países árabes advindas, sobretudo, do comércio do petróleo. Participaram desta missão, representantes do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Tesouro, da Comissão de Valores Imobiliários (CVM) e de instituições privadas do mercado financeiro e de capitais.

Além dos principais acordos citados na seção anterior, a diplomacia brasileira também procurou implementar outros instrumentos legais, a fim de estreitar suas relações econômicas com a região. Acordos de cooperação econômica e comercial, bem como de promoção e proteção de investimentos foram negociados com estados como Barein e Catar. Ressalta-se também a Emenda ao Acordo de Cooperação Econômica de 1975, assinada em julho de 2010 com o Kuwait. Acordos entre empresas também foram firmados, destacando-se o acordo entre a *Qatar Holding LLC*, o BNDES, a Vale e a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (BRASIL, 2011i).

O Itamaraty também destacou no período a atuação da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira, como importante facilitador de troca de informações entre o empresariado brasileiro e médio-oriental. A Câmara buscou estar presente em eventos de cunho comercial no Oriente Médio, além de atuar como estabelecadora de pontes de investimentos entre o Brasil e a região. Ela também atua na prestação de serviços de assessoria comercial e na realização de eventos entre o empresariado e autoridades de ambos os mercados, contando com uma rede de associados e com a Agência de Notícias Brasil-Árabe (ANBA).

Foros e missões empresariais também tiveram forte impacto para o incremento das relações econômicas entre Brasil e Oriente Médio. Foram realizados foros empresariais em

Jerusalém, Belém e Amã, por ocasião da visita do ex-presidente Lula em 2010. Ademais, houve uma missão empresarial ao Irã, liderada pelo ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, em abril do mesmo ano e o IV Encontro Empresarial Brasil-Irã, por ocasião da visita de Lula ao Irã em maio. Outro foro empresarial foi realizado em Doha, Catar, também por ocasião da visita de Lula ao país no mês de maio de 2010. Uma missão empresarial a Omã foi liderada pelo ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, em setembro, bem como missões a Arábia Saudita, Catar, Emirados Árabes Unidos e Kuwait em novembro de 2010 (BRASIL, 2011i).

Já em 2009, houve a realização do I Encontro Empresarial Brasil-Irã, em Brasília, e do II Encontro Empresarial, em São Paulo, no mês de julho. Ademais, foi realizado o III Encontro, em Brasília, em novembro do mesmo ano, por ocasião da visita do Presidente do Irã ao Brasil. Também em 2009 foi realizada uma missão empresarial à Arábia Saudita. Em 2008 ocorreu a visita do Ministro da Indústria e Minerais do Iraque ao Brasil e no ano de 2007 foi realizada a Missão de Solidariedade da Comunidade Empresarial Brasileira ao Líbano. Nesta missão foram apresentadas diferentes propostas para o esforço de reconstrução do país, cuja infraestrutura fora gravemente afetada nos combates com Israel, tanto no que diz respeito à cooperação técnica quanto à progressão das importações, pelo Brasil, de produtos libaneses e/ou o estabelecimento de *joint ventures*. Em fevereiro de 2007, houve a visita de uma Missão empresarial saudita ao Brasil. Dentre as atividades do programa, constaram visitas a empresas e instituições em São Paulo, Rio Grande do Sul, Brasília e Porto Alegre, sendo os setores envolvidos os de mineração e petroquímica. Cabe destacar que outros foros, missões e visitas, bem como, participações em feiras ocorreram desde 2003, porém resolvemos destacar os mais significativos que ocorreram, sobretudo, no período do segundo governo Lula (BRASIL, 2011i).

Em relação aos fluxos de investimentos, se destacou a relação Brasil-Israel. Segundo dados do Itamaraty, o fluxo de investimentos entre este país e o Brasil passou a ser crescente. Entre 2001 e 2008 os investimentos brasileiros em Israel totalizaram US\$ 19 milhões. Já os investimentos israelenses no Brasil quintuplicaram entre 2001 e 2008, chegando nesse ano a US\$19,4 milhões e apresentando um recuo em 2009, fruto da crise financeira mundial. As possibilidades de investimento se concentraram em ramos de alta tecnologia, telecomunicações, defesa e fármacos. Algumas empresas israelenses presentes no Brasil, sobretudo no setor de telecomunicações, são a GVT, a ECI Telecom e a Milenia de Londrina, que pertence à israelense Macteshim Hagan. No setor de defesa, está presente a israelense Elbit, por meio de sua subsidiária gaúcha, a Aeroeletrônica (AEL). A Elbit fechou, em 2008,

contrato com a Embraer para fornecimento de componentes para a modernização do caça AMX, no valor de US\$ 187 milhões até 2014, e planeja produzir veículos não tripulados no Brasil. Já a Rafael, outra grande empresa israelense do setor, buscou adquirir uma empresa brasileira como primeira expansão na América Latina. No setor farmacêutico há a presença da gigante dos genéricos Teva e no setor de tecnologias agrícolas da empresa Netafim Brasil. A última venceu uma licitação junto ao DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas) para o fornecimento de equipamentos para irrigação de frutas no Estado do Ceará. O investimento foi avaliado em R\$ 21 milhões. Do lado brasileiro, as empresas presentes em Israel são a Consist Software – empresa líder de tecnologia da informação – e a H. Stern, empresa brasileira do ramo de joias que atua no mercado israelense, que é reconhecido como forte mercado no comércio de diamantes. Desde o período Lula, as grandes possibilidades de investimentos brasileiros em Israel se encontram, sobretudo, no setor da construção civil. Essa tendência também se alastrou por outros países do Oriente Médio (BRASIL, 2011i).

Houve também investimentos entre o Brasil e os países do Golfo. Ocorreram investimentos da Companhia Vale do Rio Doce na construção de um moderno porto e de uma unidade industrial para a pelotização de minério de ferro nos arredores de Mascate (Omã). O investimento foi de mais de US\$ 1 bilhão e conta com capacidade de produção de 10 milhões de toneladas por ano no Porto de Sohar. É interessante notar que a exportação de minério de ferro poderá ser expressiva, dada a implantação de siderúrgicas na região. Houve a abertura de uma Embaixada do Brasil em Mascate em 2008 em decorrência destes desdobramentos (BRASIL, 2011i).

Outro aspecto importante a ser analisado para comprovar a ideia de que houve uma evolução nas relações entre o Brasil e os países pertencentes à região do Oriente Médio, são os números relativos ao comércio entre esses territórios. Contudo, antes de se prosseguir a uma análise desses dados, é importante fazer uma observação. De uma perspectiva geográfica, esta região abriga grande número de países na Ásia e na África, os quais podem possuir laços culturais – neste caso os países de cultura árabe – ou podem estar relacionados de forma regional em subgrupos (países do Golfo, *Machreq*, *Magreb* e países do Norte da África). Para a análise de dados de comércio exterior desta pesquisa, partiu-se da mesma divisão em blocos utilizada pelo MRE. Isto implicou no emprego de dois blocos econômicos – Liga Árabe e Oriente Médio – com distintos números de parceiros comerciais. O bloco Liga Árabe é composto por 21 países, sendo eles: Arábia Saudita, Argélia, Barein, Catar, Comores, Kuwait, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iraque, Iêmen, Jordânia, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Somália, Sudão, Síria e Tunísia. Já o Oriente Médio, possui um total de 13

países: Arábia Saudita, Barein, Catar, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Irã, Israel, Jordânia, Líbano, Omã e Síria.

O que salientamos, portanto, neste trabalho, são as divisões feitas entre os mercados analisados com base, em primeiro lugar, no critério cultural (Liga Árabe), e em segundo, no critério geográfico (Oriente Médio). Sendo assim, na análise do bloco Oriente Médio, temos a presença de Irã e Israel, considerados países não árabes.

Assim, observando-se os dados estatísticos, entre os anos de 2003 e 2009, a corrente de comércio entre o Brasil e o Oriente Médio passou de US\$ 4,4 bilhões para 10,6 bilhões, tendo atingido US\$ 14,4 bilhões em 2008, antes que os efeitos da crise financeira internacional começassem a ser sentidos. O ano de 2009 registrou a primeira queda na corrente de comércio entre o Brasil e o Oriente Médio desde 1999. No entanto, até agosto de 2010, a corrente já alcançava US\$ 9,1 bilhões, o que demonstra uma boa recuperação das transações (BRASIL, 2011i).

No final de 2009, o Brasil mostrava-se deficitário apenas em seu comércio com Israel e Iraque, obtendo, portanto, saldo positivo com todos os demais parceiros comerciais do Oriente Médio. Na Tabela 2, abaixo, se encontram os números referentes ao intercâmbio comercial entre Brasil e Oriente Médio entre 2003 e 2010.

**TABELA 3 - Intercâmbio Comercial Brasil - Oriente Médio (US\$ valor)  
(2003-2010)**

<b>Exportação</b>			
ANO	US\$ FOB (A)	VAR %	PART % (**)
2003	2.806.788.319	20,39	3,83
2004	3.688.723.165	31,42	3,82
2005	4.288.485.185	16,26	3,62
2006	5.749.227.602	34,06	4,17
2007	6.399.444.251	11,31	3,98
2008	8.054.875.812	25,87	4,07
2009	7.552.058.404	-6,24	4,94
2010	10.525.090.352	39,37	5,21
<b>Importação</b>			
ANO	US\$ FOB (B)	VAR % (*)	PART% (**)
2003	1.625.577.816	13,64	3,36
2004	2.314.927.469	42,41	3,68
2005	2.509.617.837	8,41	3,41
2006	3.165.031.095	26,12	3,46
2007	3.205.421.922	1,28	2,66
2008	6.230.649.560	94,38	3,60
2009	3.142.417.855	-49,57	2,46
2010	4.680.200.138	48,94	2,58
<b>Resultados</b>			
ANO	Saldo (A-B)	Corrente de Comércio (A+B)	Cobertura (A/B)
2003	1.181.210.503	4.432.366.135	1,73
2004	1.373.795.696	6.003.650.634	1,59
2005	1.778.867.348	6.798.103.022	1,71
2006	2.584.196.507	8.914.258.697	1,82
2007	3.194.022.329	9.604.866.173	2,00
2008	1.824.226.252	14.285.525.372	1,29
2009	4.409.640.549	10.694.476.259	2,40
2010	5.844.890.214	15.205.290.490	2,25

Fonte: Secex, 2011.

Notas:

(\*)

VAR % => CRITÉRIO DE CÁLCULO:

Anual = Sobre o ano anterior na mesma proporção mensal / Mensal =

(\*\*)

Sobre o mês anterior.

PART. % => Participação percentual sobre o Total Geral do Brasil

IMPORTAÇÃO => Base ALICE - Jan/11, País de Origem. Dados definitivos até Dez/96.

Dados preliminares para os meses seguintes.

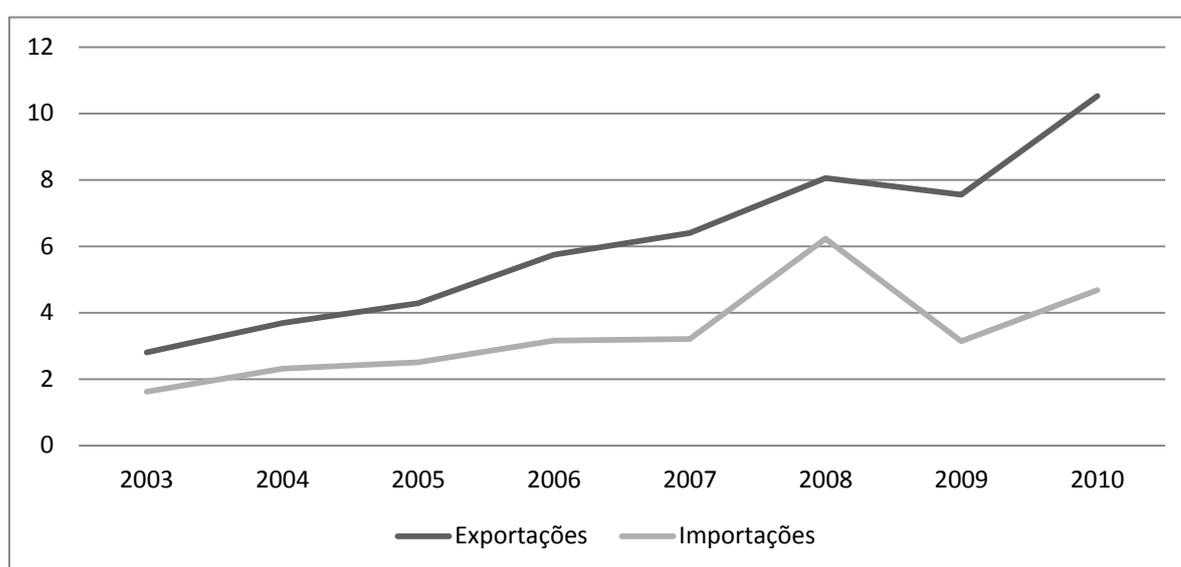
EXPORTAÇÃO => Base ALICE - Jan/11, País de Destino Final.

Observando-se a tabela acima, é possível comprovar-se de fato o aumento crescente das exportações entre Brasil e Oriente Médio ao longo do período Lula. As importações também aumentaram. Ambas vieram a decrescer somente à época da crise financeira internacional iniciada no final de 2008, a qual afetou os mercados de todo o mundo. No ano seguinte, houve o declínio previsto dos números do comércio exterior entre os mercados

brasileiro e médio-oriental. Entretanto, em 2010, já foi possível notar-se uma recuperação em direção à retomada desses valores. Reparando-se nos resultados da corrente de comércio entre 2003 e 2010, também podemos notar o aumento significativo do comércio exterior entre Brasil e Oriente Médio. Além disso, cabe ressaltar o saldo positivo brasileiro nas transações comerciais com a região.

Através da Figura 2, abaixo, são apresentados os dados referentes às exportações e importações brasileiras para o Oriente Médio tomando-se também como base a tabela supracitada.

**FIGURA 1 - Intercâmbio Comercial Brasil - Oriente Médio**  
(US\$ Bilhões) (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, 2011.

O montante das exportações brasileiras para o Oriente Médio, se avaliado do ponto de vista de sua variação, apresentou oscilações ao longo do período, com quedas e rápidas recuperações que se alternaram ao longo dos anos, contudo sempre apresentando uma tendência ascendente em seu valor.

Em relação à composição da pauta de exportações do Brasil, os principais produtos exportados para o Oriente Médio foram: açúcares e produtos de confeitaria; carnes e miudezas, comestíveis; gorduras e óleos animais ou vegetais; cereais; aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes; minérios, escórias e cinzas; máquinas, aparelhos e materiais elétricos; café, chá, mate e especiarias; e ferro fundido, ferro e aço. Há também outros produtos como

tabaco, algodão e veículos, porém exportados em menor escala<sup>44</sup>.

Já as importações brasileiras do Oriente Médio também apresentaram oscilações ao longo do período em relação a sua variação. Tomando-se esse quesito, o pico das importações se deu em 2008. O que pode se notar na tendência, é que as importações do Oriente Médio foram mantendo-se constantes ao longo do tempo.

Em relação à pauta que compôs os produtos importados pelo Brasil da região, podemos citar: combustíveis minerais, óleos minerais e ceras minerais; sal; enxofre; terras e pedras; gesso, cal e cimento; plásticos e suas obras; adubos ou fertilizantes; borracha e suas obras; e máquinas, aparelhos e materiais elétricos<sup>45</sup>.

Tomando-se os produtos comercializados com Irã e Israel – países não árabes, mas pertencentes ao bloco Oriente Médio – destacam-se basicamente os mesmo produtos comercializados com os países árabes, principalmente os exportados. A exceção está nas importações brasileiras de Israel, as quais são compostas, além de outros produtos, por produtos industrializados e de alto grau tecnológico como aeronaves e outros aparelhos aéreos; instrumentos e aparelhos de ótica, fotografia; produtos farmacêuticos; e produtos diversos das indústrias químicas (BRASIL, 2011j; BRASIL, 2011i).

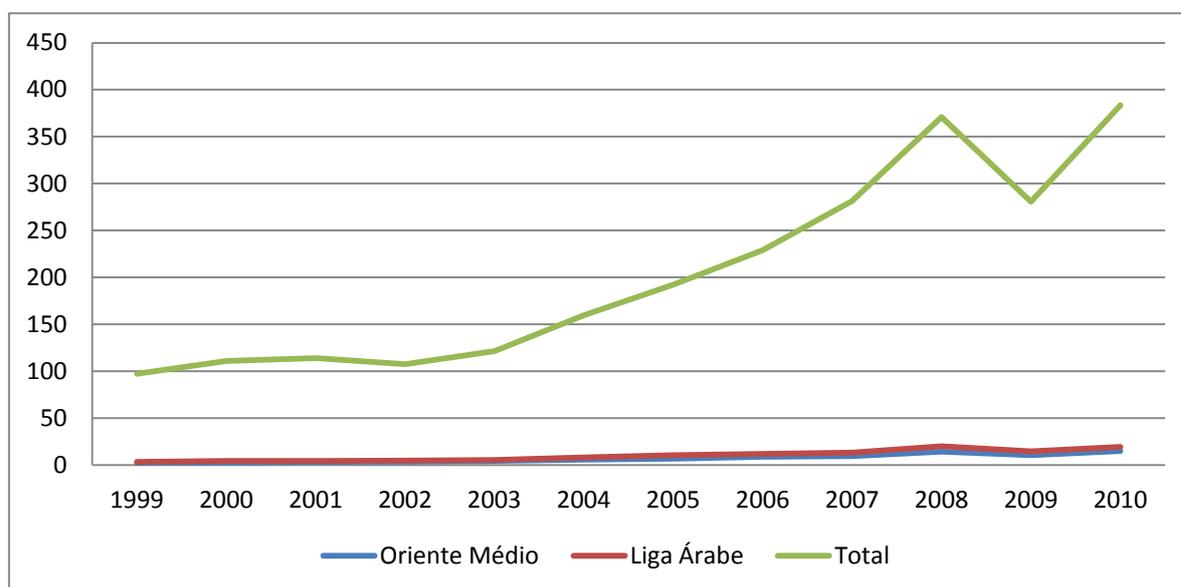
Através da Figura 3, pode-se observar a corrente de comércio desde 1999 entre o Brasil e os dois blocos abordados neste trabalho, quais sejam, o Oriente Médio e a Liga Árabe, comparados com o total das trocas comerciais do País com o mundo. Em um primeiro momento já é possível se observar a ainda baixa participação desses países na balança comercial brasileira.

---

<sup>44</sup> Aqui estão citados somente os produtos comercializados com os países árabes participantes da Cúpula ASPA. Estes dados estão disponíveis em: <<http://www.brasilglobalnet.gov.br>>. Eles se referem precisamente ao comércio entre América do Sul, Brasil e países árabes.

<sup>45</sup> Idem.

**FIGURA 2**  
**Corrente de Comércio Brasil - Oriente Médio e Liga Árabe versus total Brasil**  
**(US\$ Bilhões) (1999-2010)**



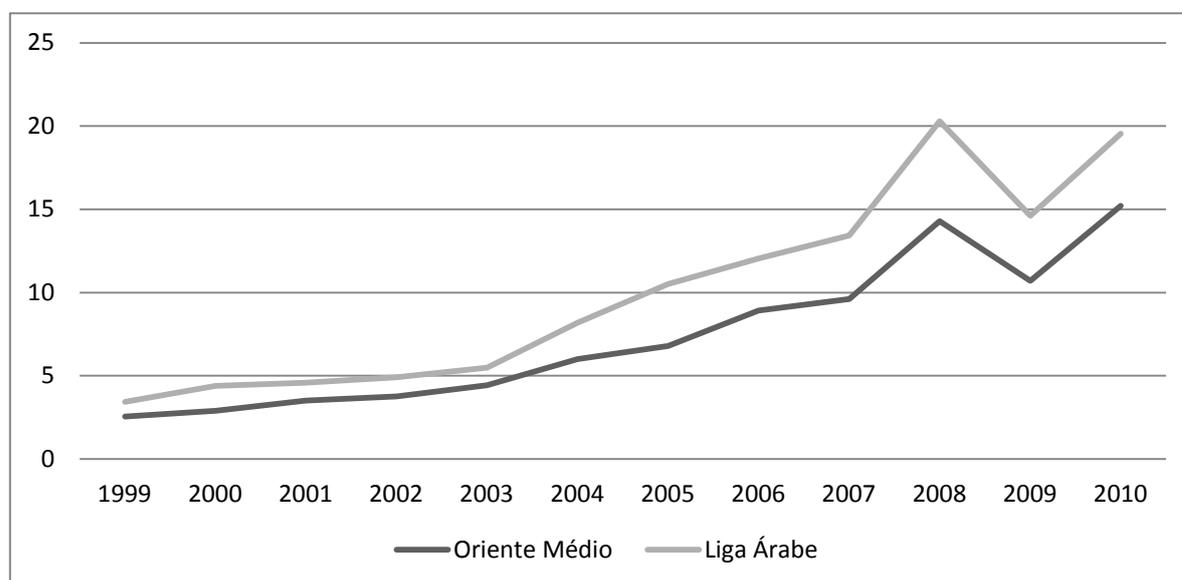
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, 2011.

Denota-se que a participação das exportações para o bloco médio-oriental em relação ao total das exportações brasileiras se apresenta praticamente constante, contudo em um patamar baixo, ficando em uma média de 4,2% ao longo do período, com seu pico chegando a 5,21% em 2010, último ano do governo Lula.

Em relação à participação no total das importações do Brasil, as importações do Oriente Médio também seguem uma tendência constante como nas exportações, participando ainda menos dos números totais relativos às importações brasileiras. Nos dois últimos anos do governo Lula (2009 e 2010), elas apresentaram seu menor índice de participação de 2,46% e 2,58%, respectivamente.

No que se refere à diferença do comércio brasileiro com a Liga Árabe e o Oriente Médio, esse se dá baseado em duas premissas: número de mercados e valores comercializados. É possível dizer que uma premissa leva à outra, pois a Liga Árabe possui mais mercados/países que o bloco Oriente Médio. Sendo assim, há mais mercados para a venda de produtos brasileiros, sendo o contrário também verdadeiro: o Brasil compra mais produtos da Liga Árabe. A conclusão a que se chega é que o volume de comércio com a Liga Árabe, ou seja, com os países árabes, é sempre maior do que o comercializado com o bloco Oriente Médio, como se pode observar através da Figura 4 abaixo.

**FIGURA 3**  
**Corrente de Comércio Brasil - Oriente Médio e Liga Árabe**  
**(US\$ Bilhões) (1999-2010)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, 2011.

Em todos os anos expostos pode-se verificar o valor maior das exportações advindo do comércio com a Liga Árabe. É possível relacionar esses resultados com o exposto na primeira parte deste capítulo. O governo Lula procurou estreitar suas relações diplomáticas em grau muito maior com os países árabes. Partindo de um pressuposto de cunho mais pragmático, vê-se que essa atitude é também corroborada pelas relações econômicas que se deram entre o Brasil e esses países.

As importações brasileiras da Liga Árabe também são maiores, em termos de valor (bilhões de dólares), do que as importações do Oriente Médio em todos os anos representados. O pico das importações se deu no ano de 2008, quando US\$ 10,4 bilhões foram importados da Liga Árabe e US\$ 6,2 bilhões do bloco Oriente Médio. Os efeitos da crise internacional e a diminuição do comércio internacional se dariam no ano de 2009, como se pode observar também nas relações comerciais entre o Brasil e os dois blocos no gráfico apresentado.

Por fim, é importante frisar que no bloco Liga Árabe, existe um equilíbrio entre o comércio de produtos básicos e industrializados com o Brasil. Em 2008, do total comercializado de US\$ 9,8 bilhões com os países árabes, 52,8% foram de produtos básicos e 47,1% de produtos industrializados. Já em 2009, o equilíbrio foi ainda maior: de US\$ 9,3

bilhões comercializados, 50,1 % foram de produtos básicos e 49,9% de industrializados<sup>46</sup>.

Destacando-se mais especificamente os principais países do Oriente Médio com os quais o Brasil possui relações comerciais é possível destacar alguns pontos: em 2010 um quarto do superávit comercial brasileiro, de US\$ 20,24 bilhões, veio do comércio com os países do Oriente Médio (considerado aqui como região e não bloco comercial). O saldo positivo foi de US\$ 5,61 bilhões e as vendas atingiram US\$ 12,57 bilhões. Do total, mais da metade (61,7%) foi para quatro países, a saber: Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes e Argélia. Mesmo não contando com números expressivos de trocas, estes mercados são importantes para determinados produtos de nossa pauta exportadora, destacando-se a carne e seus derivados e o açúcar. Em 2009, do total exportado pelo Brasil de 80,2%<sup>47</sup>, 1,3% foi para a Arábia Saudita, 1,2% para os Emirados Árabes e 0,9% para o Egito.

O Irã também representou um mercado de grande relevância para o Brasil, especialmente a partir do segundo governo Lula. O Irã já ocupava a segunda posição entre os principais mercados de destino das exportações brasileiras no Oriente Médio em 2010. Podemos concluir, a partir deste crescimento da participação do Irã, que houve frutos nas relações comerciais entre os dois países, justamente pelo maior engajamento político brasileiro na região, e em particular nas questões envolvendo o Estado iraniano e seu programa nuclear.

Especificamente, sobre o diálogo brasileiro com o Estado iraniano acerca de seu engajamento em um programa nuclear, é importante contextualizá-lo dentro da gestão do presidente Lula. Desde que o presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, anunciou, em fevereiro de 2010, último ano do governo Lula, a ampliação de seu programa nuclear, os Estados Unidos passaram a defender a imposição de sanções econômicas à Teerã como a maneira mais eficaz de se resolver o impasse acerca da questão, a qual já se estende por dez anos. O problema acerca do programa nuclear iraniano teve início em 2002, quando o país começou a desenvolver seu programa. Na época, este programa causou abalos no sistema internacional, gerando dúvidas sobre o tom pacifista que acompanhava os discursos de autoridades iranianas, por estas se negarem a passar por inspeções regulares em suas instalações nucleares e pelo país ser membro do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). O Brasil entrou nos diálogos acerca da matéria com a elevação das tensões acerca do assunto em 2010, e ganhou destaque por manter um posicionamento diferente dos Estados Unidos,

---

<sup>46</sup> A elaboração destes números também é do MRE/DPR/DIC - Divisão de Informação Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb.

<sup>47</sup> Este percentual não leva em consideração pequenas exportações realizadas para outros países que completariam o total de 100% do total exportado pelo Brasil no ano de 2009.

um dos principais atores envolvidos nas negociações com o país islâmico (OLIVEIRA, 2010).

Nesse contexto, o Brasil se posicionou sempre a favor do diálogo e contrário à imposição de sanções ao Irã. O então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, ao expressar sua opinião em relação ao assunto, afirmou que, ao contrário do que pensavam os norte americanos, sanções serviriam, apenas, para atravancar as negociações com Teerã. Além disso, o chanceler foi enfático ao dizer que o Brasil não adotaria a “decisão da maioria” e que isto, em certos casos, poderia ser um grande erro. Outro aspecto do posicionamento brasileiro é que, defendendo o direito que Teerã teria de desenvolver a tecnologia nuclear, o Brasil, de forma indireta, estaria defendendo o seu direito de fazer o mesmo. Além disso, com o objetivo de figurar como uma influência mundial, o país adotou uma posição mais flexível visando à política de “boa camaradagem” para conquistar a confiança de seus aliados e ser bem sucedido nas negociações internacionais (OLIVEIRA, 2010).

Dessa forma, o Brasil teve a iniciativa, após intensas negociações diplomáticas com a Turquia – como aliado – e o Irã, de assinar a Declaração de Teerã de 17 de maio de 2010, com a qual se pretendia encontrar uma solução para a perturbadora questão do programa nuclear iraniano. A declaração estabeleceria os termos para uma troca de urânio iraniano de baixo enriquecimento por combustível nuclear para o Reator de Pesquisa de Teerã (RPT).

Segundo o ex-chanceler Celso Amorim (2010), o objetivo destas negociações, que se basearam nos termos propostos pelo Grupo de Viena (França, Rússia e EUA, aprovado pela Agência Atômica) em outubro de 2009, os quais tinham sido previamente aceitos e então rejeitados pelo governo iraniano, foi, acima de tudo, construir uma confiança entre o Irã e a comunidade internacional sobre seu programa nuclear. Segundo o chanceler, o Irã se propôs a fazer concessões nas negociações com Brasil e Turquia que anteriormente não cogitava mais realizar. Isso se deu, porque o contrato de troca foi uma porta de entrada para uma ampla negociação seu programa nuclear. No decorrer das negociações, que se estenderam por dezoito horas no dia 16 de maio, seguidas de meses de intensas consultas, o Irã fez voluntárias, mas difíceis, concessões de modo a permitir que o acordo fosse aceito por todos os interessados. Surpreendentemente, as potências ocidentais apressaram-se em anunciar que uma nova rodada de sanções ainda seria buscada, independentemente dos resultados obtidos pelo presidente Lula e pelo primeiro ministro turco, Recep Tayyip Erdogan. Ao final, novas sanções foram impostas contra o Irã pelo Conselho de Segurança no dia que o chamado Grupo de Viena apresentou os seus comentários sobre a Declaração de Teerã à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), não permitindo tempo para o Irã responder.

Na visão de Celso Amorim (2010), esse foi um recado de alguns dos cinco membros permanentes do CS, de que não estariam dispostos a aceitar países emergentes, como Brasil e Turquia, atuando como possíveis interlocutores e mediadores de problemas internacionais relacionados à paz e segurança em uma região crucial como o Oriente Médio, e na qual eles falharam em lograr uma solução para o problema em questão. Por fim, a Declaração de Teerã não foi tomada em consideração, seja pelos países do CS, seja pela comunidade internacional como um todo, fato que persiste até os dias atuais.

O que restou de emblemático deste episódio, ocorrido no fim do governo Lula e relacionado ao Oriente Médio, foi mais algo ligado à postura brasileira no sistema internacional do que particularmente em relação à região. Em 9 de junho de 2010, Brasil e Turquia votaram contra as sanções no CS. Esta foi a primeira vez que o Brasil votou contra uma resolução que fora aprovada. Segundo Celso Amorim (2010), tendo vindo com uma solução – com base em um regime que não foi de criação brasileira e que exigiu árduas negociações de boa fé com o Irã – o Brasil não poderia ter agido de outra forma.

Assim, não há dúvida de que as relações diplomáticas brasileiras de cunho político foram importantes para o crescimento das relações econômicas com os países do Oriente Médio, com destaque para os árabes. No caso do Irã, o país sempre figurou como um dos parceiros econômicos brasileiros mais relevantes na região, mas pode-se inferir que o engajamento político brasileiro nesse período fez com que as relações econômicas se expandissem mais. Além disso, o Brasil mostrou mais uma vez sua antiga tradição de valer-se sempre das vias diplomáticas e multilaterais, seja para a aproximação ou para a negociação com países sobre os mais distintos temas.

Dessa forma, segundo Silva (2010a), pode-se inferir que na conjuntura apresentada na última década, frente a um mundo cada vez mais interdependente e globalizado, a presença do Brasil no Oriente Médio ganhou um caráter mais elaborado, porém mantendo seu objetivo maior de prosseguir na busca de seu desenvolvimento. Outros interesses emergiram da parte brasileira, como o de ser um possível mediador da paz na região, com vistas a uma maior visibilidade no plano internacional e com o intuito último de conquistar a tão almejada cadeira no Conselho de Segurança da ONU. Assim, o Brasil encontrou uma margem de manobra para se lançar como um grande *player* no novo cenário multipolar, defendendo a solução de conflitos internacionais em esferas multilaterais, mas somente se estas garantissem uma maior participação dos países em desenvolvimento.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na atualidade, observa-se existir significativo reconhecimento, por parte dos atores regionais, do papel que o Brasil pode desempenhar nos diferentes processos em curso no Oriente Médio. O crescimento do perfil internacional do Brasil durante o governo do presidente Lula permitiu impulsionar a aproximação do País com o Oriente Médio, inclusive em sua vertente econômico-comercial e financeira, o que permitiu que o fluxo de comércio com a região fosse multiplicado em mais de três vezes em seu ápice (2008), em relação aos níveis anteriores ao governo Lula (BRASIL, 2011i).

Os objetivos específicos da presente pesquisa foram alcançados. Conseguiu-se fazer o levantamento de dados e a realização de uma sucinta descrição da política externa brasileira para os países do Oriente Médio antes do governo Lula, bem como, se realizou um levantamento detalhado da atuação desse governo para com a região.

A retomada de relações com os países do Oriente Médio deve-se a fatores como o maior engajamento diplomático brasileiro, bem como da sociedade civil, representada, sobretudo, pelo empresariado, ávido por novos mercados para exportação. Através de foros multilaterais – destacando-se a Cúpula ASPA – missões e feiras setoriais, o Brasil passou a dialogar de forma direta com o Oriente Médio. As visitas e presença de autoridades e representantes dos mais diversos setores brasileiros nos países da região demonstraram o renascimento do interesse do Brasil pelo Oriente Médio após um período de relativo afastamento.

As relações econômicas foram fortalecidas e novas formas de relacionamento surgiram. No campo político, o Brasil procurou exercer um papel de mediador nos conflitos da região nunca antes perpetrado pelo País, nem entre as décadas de 1950 e 1960 e, mesmo depois, à época do Pragmatismo Ecumênico e Responsável. Enquanto nos anos 1970 o Brasil buscava atuar de maneira pragmática no Oriente Médio, buscando uma saída para o equilíbrio de seu balanço de pagamentos por conta dos choques do petróleo, no governo Lula o País atuou não pela necessidade iminente de “salvar” seu desenvolvimento, mas guiado também por uma política externa audaciosa de caráter multilateral. Dessa forma, o Oriente Médio passou a fazer parte da agenda brasileira de engajamento e busca por diversificação de interlocutores e novos parceiros econômicos, na forma de novos mercados potenciais para seus produtos.

Os mercados, sobretudo dos países árabes, mostraram-se como local de incremento do

comércio exterior do Brasil com o mundo, conforme observado. Em 2010, último ano do governo Lula, houve uma retomada significativa do comércio entre Brasil e a região no pós-crise. Isso somente vem a corroborar a ideia do potencial surgido na década para as relações econômicas entre os mercados. Cabe ao Brasil, dessa forma, continuar a trajetória que iniciou em sua política externa para a região – tanto de caráter político quanto econômico – a fim de manter os níveis de fluxos comerciais e de investimentos em crescimento ou ao menos constantes. As possibilidades para a diversificação da pauta exportadora brasileira são muitas. Além de exportar produtos básicos e industrializados em maior escala, o Brasil conta também com o potencial da exportação de serviços, sobretudo na área da construção civil. Os investimentos em ambos os mercados – árabe e brasileiro – também serão fonte de um aprofundamento ainda maior das relações econômicas entre os atores.

Sendo assim, retomando-se a hipótese principal deste trabalho, qual seja, o fato de que houve uma similaridade de abordagem entre as políticas externas dos governos brasileiros para o Oriente Médio em razão do caráter desenvolvimentista da política exterior brasileira, pode-se concluir que de fato esta similaridade existe, entretanto, com algumas diferentes nuances no período de governo abordado. Segundo Silva (2010b), a política externa brasileira na primeira década do novo milênio se constituiu sobre uma nova matriz de inserção internacional, buscando aprofundar a integração regional na América do Sul e retomar a tradição multilateral do Brasil de perfil crítico às assimetrias internacionais. Além disso, o País passou a buscar parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes como é o caso dos países da região englobada por este trabalho. Entretanto, ao contrário da matriz desenvolvimentista dos anos 1970-1980, essa nova matriz da política externa seria mais fluida e multidimensional, com arranjos políticos, alianças e parcerias estratégicas flexíveis, combinando atores, cenários e interesses. A multidimensionalidade derivaria da atuação e articulação diplomáticas nos vários planos (bilateral, multilateral e regional). Assim, as parcerias estratégicas seriam flexíveis e combinadas tematicamente.

Ao longo do trabalho, puderam-se observar essas novas características citadas pelo autor. Ademais, em relação às hipóteses específicas, também se pode dizer que elas se comprovaram. De fato, a política externa brasileira baseia-se historicamente no desenvolvimento firmado no setor externo, ou seja, na busca do Estado brasileiro pelo desenvolvimento, que necessita de aportes tanto de capital quanto de tecnologia vindos de fora. Já em relação à hipótese sobre a região do Oriente Médio, tida historicamente como secundária para a atuação externa do Brasil, de fato ela apresenta-se na atualidade como polo de investimentos e de oportunidades comerciais para o País, intensificando o caráter

desenvolvimentista do setor externo na política exterior brasileira.

Dessa forma, cabe ao Brasil continuar com a postura engajada e com o diálogo direto com a região para que os frutos alcançados permaneçam e se multipliquem. Ademais, é preciso continuar com a coerência e a tradicional linha de política externa perpetrada pelo País ao longo das décadas para a região. Seja de forma bilateral ou através de foros e cúpulas multilaterais, o Brasil deve focar primeiramente no interesse nacional e nos frutos que as relações com os países do Oriente Médio podem trazer – esses frutos, como visto, são, sobretudo econômicos, contribuindo mormente para a balança comercial brasileira, bem como sendo fonte de investimentos, da qual o Brasil necessita.

Já em termos políticos, o Brasil carece ainda de uma postura clara, tanto unilateral, quanto multilateral acerca dos conflitos e desafios que se apresentam na região. Após o governo Lula, com o desenrolar do processo revolucionário no mundo árabe, o País viu-se obrigado a tomar posições com as quais parecia ainda não familiarizado e despreparado para arcar com possíveis ônus das mesmas, caso fosse confrontado pela comunidade internacional. Em outras palavras, o Brasil permaneceu “em cima do muro”. Entretanto, para a continuação de relações prósperas com a região nos âmbitos político e diplomático, além de realmente confirmar sua possível vocação como interlocutor válido na busca da paz na região, é preciso mais. Isto se traduziria em melhor conhecimento da região e seus desdobramentos, os quais são complexos. É importante lembrar, que o Brasil não lida somente com a interferência de assuntos externos à região, os quais por sua vez provocam ora instabilidades sociais, ora conflitos de fato. Além desses desdobramentos, há questões internas de cunho sectário e religioso, as quais também provocam instabilidades e graves conflitos, que um país que conta com a ambição de mediar a paz na região deve saber a fundo e se posicionar a respeito.

Tomando-se a análise de Messari (2005), o Brasil vai ter de lidar com esta complexidade do mundo árabe, já que existe um enorme campo de ação para um país com o potencial e a capacidade de ação do Brasil. Mas o desafio é grande, e escolher as relações econômicas como uma prioridade da atuação brasileira no mundo árabe é apenas um começo. O Brasil possui recursos, legitimidade e credibilidade para lidar com a questão palestina e contribuir em alguma medida para sanar o conflito. Somente assim, o Brasil se tornaria relevante para a agenda das prioridades do mundo árabe.

Em suma, o Brasil tem feito grandes esforços diplomáticos, juntamente com a sociedade civil, destacando-se o empresariado, que estão gerando oportunidades econômicas na região. Contudo, em termos políticos, apesar do grande avanço e pioneirismo do governo do ex-presidente Lula na busca de mediar o diálogo entre as partes na região, o Brasil ainda

carece de maiores esforços para realmente ver essa posição respaldada e aceita pela comunidade internacional e a própria região.

## REFERÊNCIAS

ACHCAR, Paul. Imagem e formação da opinião no mundo árabe: visões do Brasil e da América do Sul. In: ARAUJO, Heloísa Vilhena de (Org.). **Diálogo América do Sul - Países Árabes**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2005. p. 293-329.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Nunca antes visto no Brasil: a grande diplomacia de Lula. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 160-177, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n2/09.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma avaliação do governo Lula: a área econômica. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 113, p. 38-45, out. 2010b. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/11273/6144>>. Acesso em: 26 nov. 2010.

AMORIM, Celso. A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, n. 53 (número especial), p. 214-240, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea13.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2011.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos (CEBRAP)**, São Paulo, n. 91, p. 23-52, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n91/a02n91.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2011.

APEX BRASIL. **África e Oriente Médio**. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/portal/>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

BLOG DO PLANALTO. **Uma viagem pela paz no Oriente Médio**. 11 mar. 2010. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/uma-viagem-pela-paz-no-orientes-medio/>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **AliceWeb**. 2012. Disponível em: <<http://aliceweb2.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 24 set. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Diretrizes do governo Geisel. **Resenha de Política Exterior (RPEB)**, Brasília, ano 1, n. 1, p. 7-15, jun. 1974.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. A visita do chanceler do Coveite. **Resenha de Política Exterior (RPEB)**, Brasília, ano 2, n. 4, , p. 59-60, jan./mar. 1975a, 2 ed., out. 1976.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Intercâmbio econômico e técnico com a Arábia Saudita. **Resenha de Política Exterior (RPEB)**, Brasília, ano 2, n. 5, p. 109-110, abr./jun. 1975b.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de Política Externa: posições do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de Política Externa: posições do Brasil (2008-2009)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. 2.4.1 Oriente Médio – Cúpula América do Sul / Países Árabes. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, 2011a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.4.1-orientemedio-cupula-america-do-sul-paises-arabes/view>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. 2.4.2 Oriente Médio – Processo de Paz. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, 2011b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.4.2-orientemedio-processo-de-paz/view>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. 2.4.3 Oriente Médio – Ciência, tecnologia e inovação. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, 2011c. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.4.3-orientemedio-ciencia-tecnologia-e-inovacao/view>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. 2.4.5 Oriente Médio – Defesa. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, 2011d. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.4.5-orientemedio-defesa/view>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. 2.4.6 Oriente Médio – Agricultura. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, 2011e. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.4.6-orientemedio-agricultura/view>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. 2.4.9 Oriente Médio – Energia. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, 2011f. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.4.9-orientemedio-energia/view>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. 2.4.11 Oriente Médio – Infraestrutura. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, 2011g. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.4.11-orientemedio-infraestrutura/view>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. 2.4.14 Oriente Médio – Transportes. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, 2011h. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.4.14-orientemedio-transportes/view>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. 2.4.15 Oriente Médio – Comércio e Investimentos. **Balanco de Política Externa 2003/2010**, 2011i. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.4.15-orientemedio-comercio-e-investimentos/view>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Divisão de Informação Comercial. **Dados Básicos e Principais Indicadores Econômico-Comerciais: Israel**, 2011j. Disponível em: <<http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/INDIsrael.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Divisão de Informação Comercial. **Dados Básicos e Principais Indicadores Econômico-Comerciais: Irã**, 2011l. Disponível em: <<http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/INDIra.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

BRAZIL MODAL. **Comércio Brasil-Árabe surpreende Espanha**. 6 out. 2010. Disponível em: <<http://cmaadvogados.blogspot.com.br/2010/10/comercio-exterior-06102010.html>>. Acesso em: 22 ago. 2012.

BREDA DOS SANTOS, Norma. Dez anos no deserto: a participação brasileira na primeira missão de paz das Nações Unidas. In: DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo (Orgs.). **Israel-Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global**. São Paulo: Editora UNESP, 2002. p. 263-285.

\_\_\_\_\_. O Oriente Médio: a eventual cooperação brasileira para o estabelecimento da paz e as lições trazidas pela História. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 177-178, jan./jun. 2002b. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/358/35845109.pdf>> Acesso em: 22 nov. 2010.

BRIGAGÃO, Clóvis. Apresentação. In: RODRIGUES, Gilberto M.A.; RODRIGUES, Thiago (Orgs.). **O Brasil nas Negociações do Conflito do Oriente Médio**. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2010, Cadernos GAPConflitos VI. p. 5-7.

CAMPOS, Márcia Aparecida Ferreira. **A política econômica do Governo Kubitschek (1956-1961): o discurso em ação**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

CERVO, Amado. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, 3. ed.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Em Israel, Lula inicia viagem ao Oriente Médio**. 14 mar. 2010. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=751048>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

DUPAS, Gilberto. Introdução. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (Orgs.). **Israel-Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global**. São Paulo: Editora UNESP, 2002. p. 7-16.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. A ruína do consenso: a política externa do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 119-136,

2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n2/a07v49n2.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O processo de substituição de importações. In: REGO, José Marcio; MARQUES, Rosa Maria (Orgs). **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 248-282.

FONSECA JR., Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores Associados: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 2000. v. 1, p. 299-336.

GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GUIMARÃES, Joel Santos. Para Lula, países árabes são parceiros fundamentais. **Agência de Notícias Brasil Árabe**, 18 jun. de 2008. Disponível em: <[http://www.anba.com.br/noticia\\_especiais.kmf?cod=7366492&indice=60](http://www.anba.com.br/noticia_especiais.kmf?cod=7366492&indice=60)>. Acesso em: 13 jan. 2012.

HERMANN, Charles. Changing course: when government choose to redirect foreign policy?. **International Studies Quarterly**, v. 34., n. 1, p. 3-21, mar. 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Em 2010, PIB varia 7,5% e fica em R\$ 3,675 trilhões**. 2011. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1830&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1830&id_pagina=1)>. Acesso em: 15 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Em 2011, PIB cresce 2,7% e totaliza R\$ 4,143 trilhões**. 2012. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2093](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2093)>. Acesso em: 15 jun. 2012.

LAFER, Celso. **Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002**. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002. 2v.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 4, número especial de 40 anos, p. 29-41, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41nspe/a03v41nspe.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

LIGIERO, Luiz Fernando. **A Autonomia na Política Externa Brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?** Brasília: FUNAG, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Rev. Bras. de Polít. Int.**, Brasília, n. 48, p. 24-59, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 82, ano 19, jan./mar. 2005b.

MACIEL, Tadeu Morato. A política externa de Lula no Oriente Médio. In: RODRIGUES, Gilberto M.A.; RODRIGUES, Thiago (Orgs.). **O Brasil nas Negociações do Conflito do Oriente Médio**. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2010, Cadernos GAPConflitos VI. p. 33-36.

MESSARI, Nizar. O Brasil e o Mundo Árabe. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio. (Orgs.) **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 1. p. 243-263.

\_\_\_\_\_. Prioridades do mundo árabe. In: ARAUJO, Heloísa Vilhena de (Org.). **Diálogo América do Sul - Países Árabes**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2005. p. 351-383.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010**. Texto para discussão n. 1715. Brasília: IPEA, fev. 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD\\_1715.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1715.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2012.

OLIVEIRA, Vinícius Tavares de. Hillary Clinton visita o Brasil: divergências acerca da legitimidade do programa nuclear iraniano. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 4, p. 1-3, abr. 2010. Disponível em: <[http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTIC20100416121836.pdf](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20100416121836.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-156, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

PIMENTEL, João Vicente. O padrão de votação brasileiro na ONU e a questão do Oriente Médio. In: DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo (Orgs.). **Israel-Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global**. São Paulo: Editora UNESP, 2002. p. 287-302.

SALEK, Silvia. Lula faz visita inédita ao Oriente Médio em meio a nova crise. **BBC Brasil**, 14 mar. 2010. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/03/100314\\_israellulassebc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/03/100314_israellulassebc.shtml)>. Acesso em: 13 jan. 2012.

SANTANA, Carlos Ribeiro. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. **Rev. Bras. Polít. Int.** Brasília, v. 49, n. 2, p. 157-177, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n2/a09v49n2.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

SATO, Eiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. **Rev. Bras. de Polít. Int.**, Brasília, n. 41(número especial de 40 anos), p. 8-28, 1998.

SILVA, André Luiz Reis da. As relações do Brasil com o Irã e a questão nuclear. **Meridiano 47**, Brasília, v. 11, n. 118, mai. 2010a, p. 3-5. Disponível em: <<http://meridiano47.files.wordpress.com/2010/07/v11n118a01.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010). **Meridiano 47**, Brasília, v. 11, n. 120, jul./ago. 2010b, p. 18-24. Disponível em: <<http://www.red.unb.br/index.php/MED/article/viewArticle/637>>. Acesso em: 26 nov. 2010.

SILVA, André Luiz Reis da; KUNRATH, Bruna. O Brasil como mediador da paz no Oriente Médio. **Meridiano 47**, Brasília, n. 116, mar. 2010, p. 18-20. Disponível em: <<http://meridiano47.files.wordpress.com/2010/05/v11n116a071.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2010.

SILVA, Heloisa Conceição Machado da. **Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil de Castelo a Tancredo: 1964-1985**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, 2004, v.47, n.2, p. 191-222. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a07.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

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, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

VIGEVANI, Tullo; CINTRA, Rodrigo; KLEINAS, Alberto. Conflito Palestina-Israel: anacronismo, contemporaneidade e o papel do Brasil. In: DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo (Orgs.). **Israel-Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global**. São Paulo: Editora UNESP, 2002. p. 19-46.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Rev. Bras. Polít. Int.** Brasília, v. 53, (número especial), p. 54-72, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea04.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2011.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. 3 ed.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 134-154, 1999.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998

## ANEXOS

## ANEXO A: O ORIENTE MÉDIO



Fonte: <[http://wikitravel.org/upload/shared/c/c1/Map\\_of\\_Middle\\_East%28pt%29.png](http://wikitravel.org/upload/shared/c/c1/Map_of_Middle_East%28pt%29.png)>

**ANEXO B: PAÍSES MEMBROS DA LIGA ÁRABE DE ESTADOS**

Fonte: Elaboração própria com base no mapa disponível em:  
<[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/71/League\\_of\\_Arab\\_States.png](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/71/League_of_Arab_States.png)>

**ANEXO C: O MAGREB**

Fonte: Elaboração própria com base no mapa disponível em:  
<<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9f/Magrib.png>>

**ANEXO D: O MASHREQ OU LEVANTE**

Fonte: Elaboração própria com base no mapa disponível em:  
<<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7a/Mashriq.png>>