

# O reconhecimento do Estado palestino: uma análise da política externa brasileira (2003-2010)<sup>1</sup>

Guilherme Augusto Batista Carvalho<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo pretende estudar a política externa brasileira para o caso palestino, a partir de modelos como o de Walter Carlsnaes e outros pensadores ligados ao estudo da Análise de Política Externa (APE), apresentando as dinâmicas do processo de reconhecimento do Estado palestino pela interação de agentes e estruturas envolvidos. Buscamos expor os vieses e reveses do processo de tomada de decisão que levaram ao reconhecimento da Palestina como Estado independente com fronteiras de 4 de junho de 1967. Fazemos aqui uma análise da condição brasileira em sua busca por um papel de protagonista e da importância da presente temática na procura pelo Brasil por um papel de liderança internacional. Nosso questionamento central é: o reconhecimento do Estado palestino deve-se à tentativa de uma projeção política em meio ao sistema internacional multipolar? O intuito do trabalho é mostrar de que forma o reconhecimento do Estado palestino se insere na agenda de prioridades e de aspirações do Brasil, buscando auferir as causas e inferir os resultados dessa tomada de decisão. Concluímos que a busca pela multiplicidade de novos parceiros, alinhada às causas sociais, fizeram com que o reconhecimento da Palestina fosse um tema prioritário para o Estado brasileiro, dada a pretensão do país de atuar como protagonista em um sistema internacional em crescente multipolarização.

## Palavras-chave

Autonomia; Reconhecimento; Política Externa; Política Externa Brasileira; Palestina

## Abstract

This article proposes to study the Brazilian foreign policy for the Palestinian case, through models developed by Walter Carlsnaes and others thinkers linked to foreign policy analysis (FPA). It presents the recognition of the Palestinian state in terms of dynamics of interaction between agents and structures involved. We seek to expose the bias and reverses of decision-making process that led to the recognition of Palestine as an independent state with its borders of June 4th 1967. We analyze the Brazilian condition in its alleged search for a protagonist's role, and the importance of the present

---

<sup>1</sup> O presente artigo recebeu orientações do professor Me. Danillo Alarcon, docente da Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

<sup>2</sup> Aluno de graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Tem ênfase de pesquisa em Política Internacional, (arranjos regionais Contemporâneos da América do Sul e Oriente Médio), História dos conceitos e estudos Pós-Coloniais. Atualmente é bolsista de pesquisa BIC-PUC/PROPE engajado na linha de: A identidade coletiva regional no sistema internacional contemporâneo: a América do Sul e os países árabes frente a nova ordem multipolar, com foco da pesquisa voltado para: A participação da América do Sul na formação e reconhecimento do Estado Palestino.

theme in the search for an internationally lead. Consequently our central question is: the recognition of Palestinian State due to the attempt of a political projection in a multipolar international system? The proposed aim for the end of the work is to show how the recognition of the Palestinian State falls on the agenda of priorities and aspirations of Brazil, seeking to obtain the causes and infer the results of that decision making. We conclude that the search for the multiplicity of new partners, aligned to social causes have led to the recognition of Palestine was a priority issue for the Brazilian State if it intends, in fact, to be the protagonist of the international system, which is every day multipolarized.

### Key-words

Autonomy; Recognition; Foreign Policy; Palestine

### Introdução

A participação brasileira nas relações internacionais vem sendo construída a partir de significados específicos desenvolvidos pela junção de valores nacionais, bem como em suas experiências adquiridas nas missões do país fora de suas fronteiras, e nos interesses na projeção política internacional do Estado. “Queremos uma política externa que seja a cara deste Brasil [...] que seja mais do que uma forma de projeção nossa no mundo, e seja um elemento consubstancial de nosso projeto nacional de desenvolvimento” (SILVA *apud* MRE, 2007, p.26).

Roberto Campos (1983) enfatiza o papel da formulação de política externa vinda da chancelaria brasileira, de modo a mostrar como as variáveis na elaboração da mesma são produtos de uma construção de significados, advindos de experiências na atuação da diplomacia brasileira: “o Itamaraty antes laboratório de análises, adquiriu aparências de fábrica de slogans”. Na presente afirmação, podemos aplicar as constantes transições de orientação da Política Externa Brasileira (PEB), que adquirem significados conjunturais, como por exemplo: “*política externa pendular*” (1937-1945), “*política externa independente*” (1961-1985), “*Estado normal*” (1989-2002) e “*Estado logístico*” (2003-2010)<sup>3</sup>. Esses paradigmas representam simbolicamente e denotam o caráter temporal marcando significados do momento em que a política externa foi orientada e operacionalizada, referindo-se a um tipo de atuação.

A busca pela diversificação e pela universalização tem sido o novo desafio da política externa brasileira, em oposição – ou evolução – à antiga tradição de

---

<sup>3</sup> Esses períodos citados são relativos, têm base nos conceitos e suas contextualizações históricas, feitas pelos autores Amado Luis Cervo e Clodoaldo Bueno na obra “História da política exterior do Brasil” (2012).

alinhamentos automáticos e barganhas com grandes potências. A forma de se fazer política externa pelo *Itamaraty* tem se renovado de acordo com o acúmulo das (supracitadas) experiências diplomáticas. “A PEB deriva da lenta acumulação de lições e experiências adquiridas pelos diplomatas em etapas sucessivas de evolução nas negociações bilaterais, plurilaterais com parceiros em fóruns multilaterais” (ALMEIDA, 2001 p.23).

A partir das transformações que a PEB sofreu, acompanhando as mudanças das relações internacionais a nível global, que geraram a multipolarização do sistema internacional, e dos novos significados e desafios que a ação diplomática brasileira adquiriu como referencial de suas atuações faremos uma explicação e aplicaremos tais premissas no caso do reconhecimento do Estado palestino como parte integrante da transformação da agenda brasileira – e para a agenda global de forma geral – que, apenas veio reconhecer a Palestina como *Estado independente* em 2010.

### **Análise de Política Externa: uma análise histórico-teórica**

Desde a antiguidade, os primeiros agrupamentos políticos organizados saíam em busca do desconhecido, seja para a exploração de matérias primas, traçar rotas de comércio, busca de suprimentos ou fuga de guerras tribais. Assim, houve a necessidade da criação de mecanismos de relacionamento com outros povos. Mecanismos esses que deveriam procurar evitar conflitos e promover a mais fácil negociação comercial. Ou seja, havia a necessidade da criação de uma linguagem que promovesse uma melhor negociação entre os diferentes agrupamentos humanos, sendo que o sucesso dessa linguagem e seu *modus operandi*<sup>4</sup> poderia ser lucrativo, e o fracasso do mesmo poderia significar o conflito.

A partir da modernidade, mais especificamente após o tratado de Vestfália (1648), a forma de se operacionalizar a política externa ficou cada vez mais pragmática, de modo a seguir os ditames do Estado, e sua razão. A operacionalização da referida linguagem, ficou cada vez mais restrita aos círculos de confiança do Estado<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Expressão do latim para designar a forma de operação de algo, seguindo um determinado padrão.

<sup>5</sup> É necessário relativizar a referida questão dos “círculos de confiança” do Estado, pois mesmo após Vestfália, a razão de Estado ainda era operacionalizada pela razão da ampliação de poder e influência de seu soberano, e a família a qual ele representava.

Fazer negócios entre príncipes por intermédio de agentes residentes é propriamente uma inovação italiana do período renascentista. Tal prática foi desenvolvida posteriormente por espanhóis e franceses, atingindo um clímax com Luís XIV, período em que a diplomacia estava se tornando profissionalizada. Começaram a surgir os ministérios das relações exteriores, e os diplomatas se viam como colegas, mesmo representando interesses divergentes (ALARCON, 2012, p.20).

O surgimento de ministérios para operacionalizar a linguagem e de forma aperfeiçoada, a elaboração, formação e execução da política externa dos Estados, é o que dá a forma ao que conhecemos como diplomacia moderna. “A política externa pode ser ‘para o povo’ em um sentido fundamental, mas ainda é em ampla parte feita por especialistas que se queixam de ter as mãos atadas pela opinião pública ainda que na prática haja poucas evidências de restrições”(HILL, 2003 *apud* ALARCON, 2012). Com a premissa apresentada pelo autor, é possível enxergar o quanto a diplomacia ganhou um tom elitista, não a deixando aberta para o debate popular. Assim, é deixado ao encargo daqueles que o Estado – ou agentes dele – enxergou como sendo capazes de elaborarem-na. “Usualmente, os responsáveis por fazerem Política Externa são: os primeiros-ministros, presidentes, secretários do partido, comissões permanentes, juntas militares, armários, burocracias e grupos interinstitucionais” (HERMANN, 2001 p.47).

A política externa passou a ser uma área na qual o personalismo e as habilidades políticas se tornaram fundamentais na formação dos interesses do Estado para o plano externo. Agentes de formação e transformação se tornaram os grandes protagonistas, dentre eles podemos citar desde líderes de movimentos organizados que possuem um respaldo para além de questões internas ao Estado, a chefes de Estado e diplomatas, ou seja, apenas pessoas ligadas à “elite”<sup>6</sup> decisória, que negociam e operacionalizam a política externa. Dentro desses personagens formadores da política externa, podemos destacar: Roosevelt, Churchill, Napoleão, Talleyrand, Bismarck, Molotov, Alexandre II, Woodrow Wilson e Gandhi. E no contexto brasileiro: Alexandre Gusmão, Barão do Rio Branco, Oswaldo Aranha, Santiago Dantas e Celso Amorim.

A partir do desenvolvimento das interações entre os Estados modernos, a política externa ganha nova roupagem, e com ela, tradições baseadas nos processos resultantes das tomadas de decisão. “A forma de análise e elaboração de política externa inclui os processos resultantes das experiências humanas, fazendo com que as consequências de

---

<sup>6</sup> Não falamos de uma elite econômica, mas sim uma elite no sentido de seleta, escolhida pelos elaboradores de política externa, para ajudarem na operacionalização da mesma.

sua execução ganhem representação frente às novas decisões das entidades elaboradoras”<sup>7</sup> (HUDSON, 2005, p.9).

“Entende-se por política externa de um país o conjunto de decisões, políticas e ações de um governo que instituem um princípio específico, coerente, e de certa forma permanente, que se projeta no meio internacional, para atender às necessidades do Estado” (SOUZA, 2012, p. 2). Frente ao fenômeno que se transformou a elaboração da política externa, houve a necessidade de pensá-la como uma área autônoma em sua condição analítica. Por isso explicitaremos algumas visões da área, e suas implicações nas formulações de conceitos da dimensão subjetiva que envolve o aforismo da Análise da Política Externa (APE).

### **Análise de Política Externa como conhecimento científico e sua aplicabilidade**

A evolução do grau da teorização da APE tem sido um desafio para os estudiosos da área. Esse desafio específico se concentra na busca pela cientificidade do estudo. Para Ferry (2012) existem duas questões que efetivamente constituem a compreensão dos fenômenos estudados: a natureza do mundo e a dos instrumentos de conhecimento que dispõem os humanos – métodos de pesquisa –. Nesse sentido, vários pensadores têm buscado analisar os fatores em volta do objeto política externa.

A APE não pensa apenas a política externa de forma dura. Ela busca analisar a participação de todos os atores e fatores envolvidos na elaboração do fenômeno que é a política externa. E, até mesmo por isso ela garante um grau de cientificidade, pois Ferry (2012) salienta que para se elaborar a teoria, é necessário compreender os fenômenos para além das áreas autônomas, porque embora haja o uso do positivismo como explicação, a teoria não pode ser restrita a um objeto particular. Desse modo, nos baseamos em uma estrutura política não consolidada, também não positiva. E o nosso modelo de observação nesse artigo passará pelo sistema “*agente e estrutura*” que Walter Carlsnaes busca explicitar em suas obras.

Segundo Herz (1994), os primeiros textos sobre APE surgiram após a Segunda Guerra Mundial, e buscavam encontrar os motivos do conflito entre os Estados participantes. A autora ainda mostra que a crítica feita por Richard Snyder, Burton e Sapin ao Realismo clássico, posto como a grande área de interpretação da política

---

<sup>7</sup> Tradução nossa.

externa, foi o que abriu caminho para que a APE se tornasse uma subárea de análise. A APE assim passou a criar instrumentos, categorias e linguagens próprias.

A APE como teoria, busca encontrar nos fenômenos internacionais, a operacionalização em vários graus, de atores (Estados-tomadores de decisão; agentes-estrutura), buscando teorizar a partir do entrecorte daqueles que tomam decisões na política externa, e os agentes materiais de influência. Mas de que forma ela seria uma melhor lente para se observar os fenômenos internacionais? Dentro dessa perspectiva de teoria, é importante salientar que a APE é vantajosa pois,

(...) 1) Pode integrar teorias de diferentes níveis de análise: tem-se que abandonar a ideia metafísica do Estado e permitir que outros tipos de teorias ligadas à construção social e fatores culturais se desenvolvam vinculando os vários níveis à ação humana; 2) Possibilita a incorporação de conceitos mais robustos de agência nas relações internacionais; 3) Busca uma explicação mais satisfatória para o comportamento estatal fora de leis generalizantes e mais próximas às contribuições da ação humana; 4) A Análise de Política Externa é geralmente uma ponte entre as relações internacionais e outras áreas, como a política comparada e políticas públicas (HUDSON, 2005 apud ALARCON 2012).

A APE se configura em uma subárea de estudos dos fenômenos internacionais. Tão somente pelo fato de que ela se iniciou a partir da crítica a uma teoria de outrem, faz com que ela admita por si só que não está sozinha, e se encontre vinculada a diversas outras produções científicas. Ela produz análises próprias, porém não se desvincula das Relações Internacionais, Ciência Política, Sociologia, Direito, Filosofia e Economia, pois necessita das análises por eles já feitos para produzir sua ciência relativa ao que deles já foi elaborado.

### **Análise Política Externa e o sistema de agentes e estruturas**

Para dar prosseguimento a esse artigo, e compreendermos a dinâmica do processo de reconhecimento do Estado palestino pelo Brasil, é necessário buscarmos compreender o pensamento de *Walter Carlsnaes* (1987; 1992; 2002) e a relação estabelecida em seus textos com as influências dos agentes e suas bases materiais na estrutura da formação da política externa.

“Política externa é um conceito bastante amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41). *Walter Carlsnaes* (2002) enxerga uma relação de contraposição na compreensão do ambiente político pelos agentes de instituições formuladoras da política externa, e como ela se diverge na criação de estruturas sólidas



de acordo com o regime político. Em nosso caso, a formulação de política externa demonstra essa clara contraposição, uma vez que as pretensões dos Estados, assim como das instituições, e dos regimes políticos estão em indecisão, devido à escolha de prioridades da agenda brasileira, – parceiros tradicionais ou protagonismo – explicitarei melhor as variáveis mais a frente. Porém antes, é preciso ressaltar que essas estruturas são construídas pelos agentes a partir de leituras conjunturais das disposições internacionais e das pretensões políticas do Estado.

Walter Carlsnaes (1992) tem em sua obra a máxima relação entre os conceitos de “*agentes e estruturas*”. O autor enxerga a necessidade de olhar para as conjunturas políticas que envolvem os agentes formuladores da política externa, frente às suas pretensões de construções de estruturas políticas: “as diversas decisões políticas, são limitadas por uma série de fatores situacionais e estruturais (nacionais e internacionais), alguns supostamente semelhantes em todos os casos analisados, outros especificamente para cada país” (CARLSNAES, 1992, p. 265).

Passando para a parte prática do pensamento de Carlsnaes sobre o prisma da racionalidade, Herz (1994) identifica que o autor compreende uma separação entre “dimensão intencional” e “dimensão das disposições”, valendo-se dessas ferramentas para separar valores e percepções. Claramente, a autora enxerga uma dimensão cognitiva na percepção da construção da realidade feita por Carlsnaes. Porém, como veremos, não se trata de uma racionalidade de escolhas, mas uma racionalidade ligada à dimensão instrumental da realidade. “A especificidade da política externa está dada não pela premissa da racionalidade, que é um axioma de todas as teorias da escolha racional, mas sim pela racionalidade instrumental e da autonomia de agir de forma coerente” (LIMA, 2000, p.6).

Alarcon (2012) enxerga que as noções de percepções para Carlsnaes tratam-se de visões que atribuem conclusões a partir de significados próprios da realidade. Assim Alarcon reforça a ideia do individualismo no processo de formação da política externa, pois é identificada uma falta de consenso entre as partes por conta das diferentes interpretações advirem de realidades distintas e construírem estruturas diferentes, a partir do pensamento de Carlsnaes.

Quanto aos valores em Carlsnaes, Alarcon (2012) identifica uma contradição entre preferências e escolhas particulares como sendo o resultado de condições previamente concebidas, a partir das intenções pensadas pelos agentes. Ao não se ter um valor definitivo consensual, predomina-se a escolha baseada nas disposições da realidade. “A



escolha é, assim, entre uma abordagem que se modela na ciência, e cria uma premissa da existência independente de uma esfera social constituída por regras sociais e significados intersubjetivos” (CARLSNAES, 2002, p.9). Esses significados tratam-se das interpretações dos agentes a cerca das estruturas, e como esses podem construí-las a partir de objetivos calculados.

As visões de estruturas de Carlsnaes, são em parte, inspiradas por Guiddens (1979) que afirma que as estruturas estão simultaneamente na construção da relação entre agente e as práticas sociais, como também nos momentos de geração da interação entre o agente e o meio. Sendo assim, para o autor, a estrutura se constrói e se insere no mesmo âmbito em que os agentes atuam, pois as estruturas são os “panos de fundo” do processo decisório construído pelos agentes. Assim é que se chega à tomada de decisão que já é de fato a operacionalização da política externa idealizada e construída pelos agentes.

### **A política externa brasileira de 2003 a 2010: Brasil como ator global**

No presente artigo buscamos compreender quais os direcionamentos da política externa brasileira, especificamente durante o governo Lula, por uma pretensa projeção a nível global. Também pretendemos relacionar com a construção das estruturas de aproximação brasileira com os países árabes, e o papel dessa aproximação no reconhecimento da Palestina como Estado independente. Relacionaremos com o modelo de análise proposto do Walter Carlsnaes, buscando explicitar os valores, as motivações e as escolhas que levaram ao reconhecimento do Estado palestino.

As pretensões brasileiras no nível global obedecem a um conjunto de regras específicas, envoltas por uma teia de significados que constituem uma atuação e articulação política particular em sua zona de pretensão de influência, entre elas, a própria ideologia governista. “A transição de 2003, se caracterizou como uma transição de partido e de ideologia no poder, adquiriu um simbolismo devido à transição de neoliberalismo híbrido para governo híbrido de esquerda” (CERVO, 2008, p.53). Assim, novas agendas no campo internacional, passaram a dar uma novo sentido orientador para a PEB a partir da chamada “correção dos rumos”<sup>8</sup>.

---

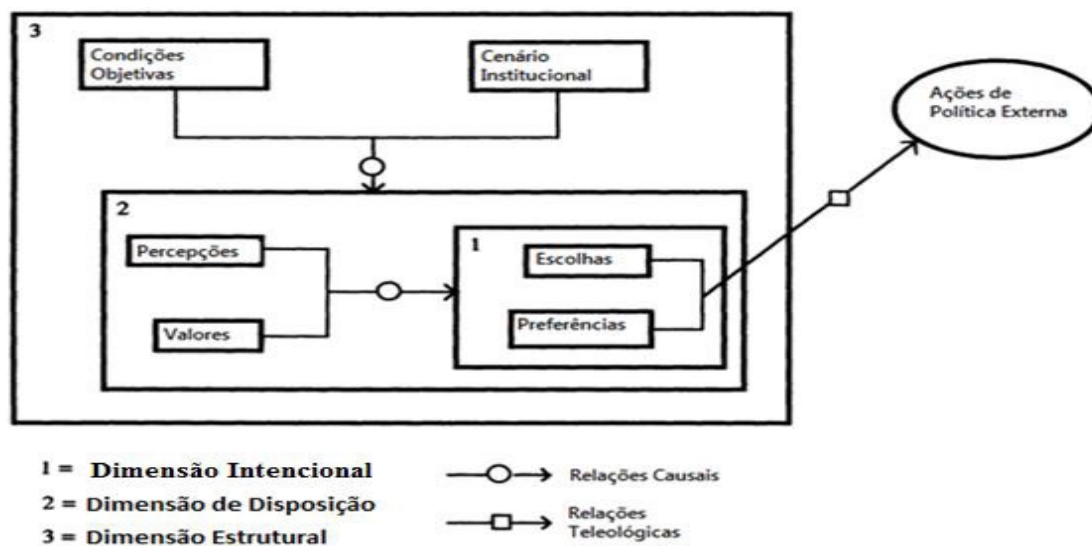
<sup>8</sup> Segundo Cervo e Bueno (2012) essa correção dos rumos foi engendrada primeiramente por Castello Branco, ao tentar corrigir os rumos de diversificação da PEB independente, retornando ao paradigma do alinhamento automático às grandes potências. Por outro lado, Cervo (2008) postula a mesma ideia de



A correção de rumos da ação externa empreendida por Lula comporta três linhas de frente: a) tirar a política exterior das ilusões da harmonia kantiana e de divisas e orientá-la para a conquista da reciprocidade real nas relações internacionais, ou seja, a transição do multilateralismo utópico para o multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e emergentes; b) o enfrentamento das dependências estruturais - financeira, empresarial e tecnológica - com o fim de aumentá-las; c) a ideia de reforçar a América do Sul como polo de poder e plataforma política e econômica de realização de interesses brasileiros. Por meio dessa estratégia, que contempla a expansão dos empreendimentos brasileiros no exterior, cogita o governo do PT aproximar-se da interdependência real da era da globalização (CERVO, 2008, p. 57).

Segundo Wendt (1992) os aspectos materiais das estruturas intersubjetivas constroem o comportamento dos Estados a partir de entendimentos próprios da realidade. Sendo assim, o Brasil projeta suas intenções de proeminência internacional a partir da criação de políticas próprias, que acredita serem as “jogadas” certas para se alcançar uma posição de liderança a nível global. Nesse sentido, vale a pena mostrar a premissa do modelo de Carlsnaes (1987) sobre a dimensão das disposições que de fato levam as interpretações da realidade ao encontro das ações na política externa.

**Figura 1** – Explicação da ação em Política Externa.



Fonte: Carlsnaes (1992) *apud* Alarcon (2012).

correção, mas no sentido de buscar autonomia e diversificação de parceiros, ocorrido na transição de FHC para Lula.

A busca brasileira por uma forma própria de se fazer política externa esquadrinhando novos parceiros de forma pragmática, é um modo de interpretar uma realidade global. Durante o governo Lula, por vezes essa interpretação se demonstra por meio de discursos.

A política externa brasileira alcançou um novo nível de maturidade. Não estamos mais limitados por fronteiras imaginárias ou fórmulas prontas. Estamos explorando oportunidades de diálogo, cooperação e negócios, onde quer que elas existam. Desenvolvemos parcerias diversificadas e relações mais equilibradas com todas as regiões do mundo. Na melhor tradição de nossa diplomacia, temos feito isso sem confrontações estéreis e valorizando sempre as relações indispensáveis com parceiros tradicionais do mundo industrializado (SILVA *apud* MRE, 2007, p. 22).

Porém, essas pretensões por vezes se demonstraram por meio do personalismo do agente estruturador da política externa, que foi o presidente Lula.

O presidente Lula potencializou e multiplicou as condições propícias ao simbolizar de certo modo, pela sua história pessoal, o exemplo de ascensão do país como um todo. Sua identificação com as grandes causas sociais de luta contra a fome e a pobreza, o carisma de personalidade autoconfiante, a vocação inata à negociação foram elementos adicionais para reforçar a percepção externa da emergência do Brasil como ator global. Contudo, por excesso de protagonismo, o sucesso indiscutível da diplomacia presidencial colou-se de forma tão inseparável ao carisma do presidente Lula que se tornou demasiado personalista e intransferível (RICUPERO, 2010 p.39).

Por outras vezes, as ações se demonstram através de ideias já engendradas da realidade particular que caracteriza na formulação da PEB especificamente para esse período, fazendo com que os discursos e o personalismo se transformem de fato em políticas de Estado por as estruturas da PE terem assimilado as posições como realidade de fato.

O governo adotara uma posição pró-ativa, que procurara, “sem arroubos, mas sem timidez ou subserviência, alterar o sentido da globalização em favor da grande maioria”. Acrescentou que o Brasil não ficara acomodado “na confortável posição de um país periférico à espera de favores e proteção dos mais fortes”. Em setembro, declarou que o Brasil tinha “de estar presente em toda a parte” pois havia uma crescente “demanda de Brasil” no mundo (BARRETO, 2012, p.20)

A política externa também precisa lidar com as burocracias do processo de tomada de decisões internas, ela precisa ser respaldada por um conjunto de fatores. Segundo

Hermann (2001) "Modelos" de tomada de decisão se concentram em políticas burocráticas, sistemas de aconselhamento presidenciais, políticas governamentais, liderança, coligação política, e as estratégias para lidar com a oposição interna.

## Brasil e a ASPA

A busca pela diversificação da PEB passa pelos âmbitos particulares da reformulação da PE, fazendo com que se adotem novas posturas de “amizade pragmática” com os parceiros nas relações bilaterais. Nas relações multilaterais, a postura tenta ser a de buscar o entendimento e as parcerias com ganhos mútuos.

A aproximação com outros países em desenvolvimento complementa e enriquece as relações tradicionais que temos com os países desenvolvidos, não cessam de prosperar. Inscrevem-se nesse quadro as densas relações com os Estados Unidos, a inédita Parceria Estratégica com a União Europeia, o diálogo com o G-8 e o relacionamento revigorado com o Japão (AMORIM, 2010, p.18).

A postura da tentativa de aproximação com os países árabes deixa clara a posição da multilateralização da PEB. A ASPA<sup>9</sup> é parte dessa nova agenda que estamos falando desde início do capítulo. Ela é a aplicabilidade das pretensões brasileiras de uma maior inserção, conduzindo o Brasil a um papel de destaque no cenário internacional, seja por demonstrar sua liderança frente ao continente sul-americano<sup>10</sup>, ou por convocar uma reunião conjunta com países de uma região que antes era isolada dos anseios diplomáticos brasileiros e sul-americanos de modo geral.

Segundo Leite (2011), em maio de 2005 o Brasil sediou a Cúpula América do Sul – Países Árabes. Esse encontro ocorreu para aumentar os intercâmbios entre os dois complexos regionais, e explorar as agendas positivas mútuas. A autora ainda enfatiza que buscou-se trabalhar durante o fórum, com temas comuns – reforma do sistema financeiro internacional, o combate à fome e à pobreza, a reforma da ONU e a correção do sistema multilateral de comércio – que viriam para aumentar um diálogo entre as duas regiões que possuíam contatos meramente comerciais.

---

<sup>9</sup> As reuniões da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) tem o objetivo de impulsionar o intercâmbio econômico e comercial entre os países da Liga Árabe e a Unasul, além de buscar pontos de convergência em temas políticos de grande importância mundial.

<sup>10</sup> Não falamos de uma liderança no sentido consensual, por haverem outros países como Chile e Argentina que buscam um papel global. Mas uma liderança por de fato ser o país de economia mais forte, e nesse dado momento, o país que mais se insere no contexto multipolar como representante do continente.

## **As vantagens estratégicas brasileiras em reconhecer o Estado da Palestina**

O Brasil já há alguns anos antes do reconhecimento do Estado palestino, vinha desenvolvendo sua atuação no Oriente Médio. O papel da esquadrinhada condição de Global Player lhe foi imputada pelo protagonismo que veio sendo desenvolvido ao longo dos nove primeiros anos da política externa do governo Lula. Dentro das temáticas trabalhadas na região, segundo Mello (2012) estão o acordo de cooperação nuclear desenvolvida com o Irã e com a Turquia, cooperação militar com o Líbano e com Israel, além da busca por um acordo entre Hamas e Fatah na Palestina.

Para Mello (2012) as políticas das grandes potências em relação ao Oriente Médio e a irresolução da questão Palestina explicam em boa medida o surgimento dos conflitos, e terrorismo constante na região. A atuação brasileira no Oriente Médio buscava o diálogo que foi desenvolvido, principalmente, seguindo as premissas orientadas pela PEB do governo Lula que priorizava o combate a fome, e busca pela paz na cooperação humanitária e na segurança.

A ausência de uma preocupação de várias grandes potências – como os EUA, UE, Rússia e China – com a causa Palestina pode ser o motivo de o Brasil ter reconhecido o Estado Palestino. A oportunidade de operacionalização do reconhecimento do Estado é por vezes confusa em seu sentido prático e em suas consequências. Por um lado a ausência da influência de grandes potências frente ao cenário pode ser uma oportunidade para se tornar protagonista frente ao tema. Por outro lado, não é vantajoso comercialmente, visto que Israel é parceira comercial do Brasil, e a mais forte opositora ao reconhecimento.

Tendo em vista que Israel é uma potência econômica e militar, e o Brasil desenvolve cooperação militar com a mesma, houve a necessidade do corpo formulador da política externa brasileira pensar nas estruturas e nas disposições para elaborar uma política que atendesse a necessidade de se tornar protagonista.

## **O reconhecimento do Estado palestino**

Após analisarmos as estruturas e as condições, mostraremos como se consolidou o reconhecimento do Estado palestino, e um pequeno exame dos principais atores envolvidos, vinculando à APE e sua aplicabilidade para esse caso.

A causa do reconhecimento da Palestina é em grande parte divulgada através de militâncias sociais/políticas a fim de conscientizar a comunidade internacional sobre a trajetória dos palestinos em prol da busca pelos direitos de soberania, fim do embargo econômico, territorialidade, e o direito de ser reconhecido como um Estado portador de independência jurídica. A participação brasileira dentro da temática não é de hoje.

A temática do reconhecimento não nasceu durante os governos Lula. “Com o intuito de agradar os dirigentes árabes e preparar o incremento das relações, o governo de Ernesto Geisel tornou mais claro o apoio à criação do Estado palestino e à condenação da ocupação israelense de territórios vizinhos pela força” (CERVO, 2008, p.289). E de forma simbólica ou não, a temática está vinculada a dois momentos em que a PEB buscou um grau de autonomia maior, somado a uma maior diversificação da participação brasileira em diversas temáticas. Inclusive Hurrel (2013), afirma que as decisões brasileiras durante o governo Geisel foram no intuito de adquirir força para ganhar projeção internacional e de conquistar um papel de liderança.

O Brasil já vinha sinalizando estar de acordo os pleitos palestinos há alguns anos antes do reconhecimento, premissa esta confirmada por Adghirni (2009) “o presidente Luiz Inácio Lula da Silva defendeu ontem as posições do colega da Autoridade Nacional Palestina (ANP), Mahmoud Abbas, no embate com o atual governo de Israel”. O fato de estar sendo cortejado por diversos governos no Oriente Médio, fez com que a atenção para a causa palestina crescesse de forma gradual.

Para consolidar essa posição, segundo o MRE (2010), “por meio de carta enviada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Presidente da Autoridade Nacional Palestina, Mahmoud Abbas, em 1º de dezembro, o Governo brasileiro reconheceu o Estado palestino nas fronteiras existentes em 1967”. Essa posição, de forma alguma feriu os interesses comerciais brasileiros com Israel. As estratégias de negociação e o processo de APE para a tomada de decisão foi construída de forma a se chegar a essa escolha.

A iniciativa é coerente com a disposição histórica do Brasil de contribuir para o processo de paz entre Israel e Palestina [...] e com as resoluções da ONU, que exigem o fim da ocupação dos territórios palestinos e a construção de um Estado independente dentro das fronteiras de 4 de junho de 1967. A decisão não implica abandonar a convicção de que são imprescindíveis negociações entre Israel e Palestina, a fim de que se alcancem concessões mútuas sobre as questões centrais do conflito. O Brasil reafirma sua tradicional posição de favorecer um Estado palestino democrático, geograficamente coeso e economicamente viável, que viva em paz com o Estado de Israel (MRE, , 2010, S/P, grifo nosso).

## Conclusão

Durante o artigo buscamos clarear as questões relativas à formação da política externa. O debate teórico indicou que o fato de não haver um consenso sobre a realidade, faz com que os agentes acabem construindo as estruturas a partir de suas interpretações, da mesma. A decisão perpassa por diversos âmbitos decisórios, passando pela dimensão dos valores edificados socialmente e/ou politicamente que são elaborados a partir das extensões das intenções e das disposições que farão com que os agentes elaborem escolhas racionais e pragmáticas para a formação de estruturas na política externa.

Quanto a parte prática, concluímos que galgada pelo personalismo de Lula e pelas tradições, a PEB buscou o seu lugar como protagonista dentro do sistema internacional. O reconhecimento do Estado Palestino passa justamente pelas dimensões racionais às quais a intenção de projeção passa. A busca pela multiplicidade de novos parceiros alinhada às causas sociais fez com que o reconhecimento da Palestina fosse um tema prioritário para o Estado Brasileiro em caso de este pretender, de fato, ter papel de destaque frente aos novos temas do sistema internacional que a cada dia se multipolarizava mais.

## Referências

ADGHIRNI, Samy. Lula apoia Abbas contra o governo de Israel. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 2009. Disponível em: <  
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2111200901.htm>>. Acesso em: 29/03/2015.

ALARCON, Danillo. **Os meandros da Política Externa dos Estados Unidos para o Afeganistão: O 11 de setembro e a Operação Liberdade Duradoura**. 2012. 142 f. (Dissertação de Mestrado) Instituto de Relações Internacionais – UNB, Brasília.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Formação da Diplomacia Econômica no Brasil**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

AMORIM, Celso. **Uma Política Externa do tamanho do Brasil**. Ed. Especial. Brasília: CEBRI, 2008.

BARRETO, Fernando de Mello. **A Política Externa após a redemocratização: Tomo II – 2003-2010**. - Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

CAMPOS, R. A. A retórica e a verdade do Itamaraty In: DE OLIVEIRA, Henrique A. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARLSNAES, Walter. **Ideology and foreign policy**: Problems of comparative conceptualization. New York: Basil Blackwell, 1987.

\_\_\_\_\_. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. **International Studies Quarterly**, vol. 36, n. 3 September, 1992.

\_\_\_\_\_. "Foreign Policy". **Handbook of International Relations**, 2002.

CERVO, Amado Luis. **Inserção Internacional**: Formação Dos Conceitos Brasileiros. – São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luis; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

FERRY, Luc; DOS REIS Vera Lúcia (trad.). **Aprender a viver**: a filosofia para os novos tempos. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

GIDDENS, A. Central Problemism in Social Theory In: CARLSNAES, Walter. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. **International Studies Quarterly**, vol. 36, n. 3 September, 1992.

HERMANN, Margaret G. Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking. Source: **International Studies Review**, Vol. 3, No. 2, pp. 47-81, 2001.

HERZ, Monica. Análise Cognitiva e Política Externa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro: Vol. 16, nº1. pp 55-89, jan-jun 1994.

HILL, Christopher. The Changing Politics of Foreign Policy In: ALARCON, Danillo. **Os meandros da Política Externa dos Estados Unidos Para o Afeganistão**: O 11 de setembro e a Operação Liberdade Duradoura. 2012. 142 f. (Dissertação de Mestrado) Instituto de Relações Internacionais – UNB, Brasília.

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

HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis In: ALARCON, ALARCON, Danillo. **Os meandros da Política Externa dos Estados Unidos para o Afeganistão**: O 11 de setembro e a Operação Liberdade Duradoura. 2012. 142 f. (Dissertação de Mestrado) Instituto de Relações Internacionais – UNB, Brasília.

HURRELL, Andrew James. **The Quest For Autonomy**: The evolution of Brazil's Role In The International System, 1964-1985. –Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.



LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos:** os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SILVA, LUIS INÁCIO L. Discurso do Presidente Lula na cerimônia de formatura da turma 2004-2006 do Instituto Rio Branco In: Ministério das Relações Exteriores. **Repertório de Política Externa:** Posições do Brasil. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

MELLO, Valérie de Campos. A diplomacia para a paz na ONU: mediação, resolução de conflitos e o papel do Brasil In: BRIGAGÃO, Clóvis; FERNANDES, Fernanda. **Diplomacia brasileira para a paz.** – Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **Reconhecimento do Estado Palestino nas Fronteiras de 1967.** Brasília: Assessoria de imprensa do gabinete, 2010.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. Ed. 87. São Paulo: **Novos Estudos**, pp. 35-58, 2010.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional** vol. 56, Nº 1, pp. 40-59, 2013.

SOUZA, Romênia Oliveira. Análise crítica das políticas externas brasileiras, com destaque para os anos Lula. Ceará: **Anais do II Colóquio Sociedade & Políticas Públicas**, 2012.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. Oxford: **International Organization** Vol. 46, Nº. 2, 1992.