

A questão palestina entre multilateralismos distintos na política externa brasileira: uma análise comparativa do desenvolvimentismo militar e o ativo e altivo protagonismo internacional do governo de Luiz Inácio Lula da Silva

The palestinian question between distinct multilateralisms in brazilian foreign policy: a comparative analysis of military developmentalism and the active and high international protagonism of the Luiz Inácio Lula da Silva government

DOI:10.34117/bjdv9n3-026

Recebimento dos originais: 01/02/2023

Aceitação para publicação: 01/03/2023

Rodrigo Medina Zagni

Pós-Doutorado em História pela Universidade de São Paulo

Instituição: Universidade Federal de São Paulo

Endereço: Rua Oleska Winogradow, n° 100, Jardim das Flores, Osasco - SP,
CEP 06110-295

E-mail: rodrigo.medina@unifesp.br

RESUMO

Este trabalho analisa comparativamente os discursos da política externa brasileira durante os períodos em que prezou o multilateralismo (governos Médici/Geisel e Lula) e os argumentos de autoridades palestinas em busca de apoio político e reconhecimento internacional. São analisadas também as respostas obtidas em arenas multilaterais com o objetivo de qualificar o *animus* da política internacional sobre o tema. O pressuposto é o de que o posicionamento brasileiro sobre a Questão Palestina é estratégico para sua inserção como ator global, resultando em relevante capital político a ser explorado em outras agendas.

Palavras-chave: multilateralismo, política externa brasileira, questão palestina.

ABSTRACT

This work analyzes comparatively the discourses of Brazilian foreign policy during the periods in which it prized multilateralism (the Medici/Geisel and Lula governments) and the arguments of the Palestinian authorities in search of political support and international recognition. The answers obtained in multilateral arenas are also analyzed, with the objective of qualifying the *animus* of international policy on the theme. The presupposition is that the Brazilian positioning on the Palestine Question is strategic for its inclusion as a global player, resulting in relevant political capital to be explored in other agendas.

Palavras-chave: multilateralism, brazilian foreign policy, palestinian question.

1 INTRODUÇÃO

A questão palestina suscita dissensos na opinião pública internacional desde o ano de 1947, com a criação do Estado de Israel. Mais alinhada ao Ocidente com a fundação do sionismo, no final do século XIX, a comunidade judaica (então em diáspora), sobre os destinos de territórios palestinos, identificava-se com muitos dos interesses britânicos e norte-americanos, tanto durante o mandato britânico quanto após o seu término.

A linha de ação pragmática, liderada sobretudo por Ben-Gurion, angariou apoio militar para o projeto sionista (SHLAIM, 2004); contudo, parte dos entraves iniciais envolvendo a disputa pelo território, nas arenas multilaterais, foi estimulada pela própria comoção pró-judaica com a publicização dos horrores do Holocausto, durante e depois dos Julgamentos de Nuremberg (FINKELSTEIN, 2006; SAID, 2012; SHLAIM, 2004).

A este tempo, os esforços brasileiros, coordenados por Osvaldo Aranha, eram parte de uma estratégia pragmática que almejava o favorecimento dos interesses nacionais e a aproximação com o bloco Ocidental (DUPAS & VIGEVANI, 2002). Como apontam Vigevani, Cintra e Kleinas (in: DUPAS & VIGEVANI, 2002: 38), apesar do conseguinte alinhamento brasileiro durante os primeiros anos da Guerra Fria (período correspondente a uma “Era de Ouro do Capital”), o posicionamento de sua diplomacia nas instâncias multilaterais, prioritariamente na ONU, seguiu as linhas pragmáticas anteriores e manteve uma “equidistância” cautelar nas votações sobre o tema.

Este modo de ação é interrompido - não de forma abrupta, sequer definitiva – logo que deflagrada a crise internacional do petróleo, em 1973; quando, mais uma vez, a aproximação se fazia necessária em termos estratégicos, dada a dependência do Brasil da exportação do petróleo árabe (CERVO & BUENO, 2012).

A conjuntura internacional da década 1970, para o Brasil, é a do “embate Norte-Sul”. Trata-se do início de um período de reestruturação da projeção internacional brasileira, cujo cerne é a convicção de que a ampliação das relações diplomáticas diretas atenderia aos anseios desenvolvimentistas de setores expressivos de seu governo e empresariado. O entendimento era o de que a diplomacia brasileira deveria ser mais combativa em relação aos parâmetros firmados multilateralmente quando do ocaso da Segunda Guerra Mundial nos acordos de Yalta, Bretton Woods e Savannah. A política externa brasileira foi projetada, pela primeira vez, em direção a regiões que poderiam ser exploradas pelo comércio e enfocadas pelo discurso político, em nome do interesse nacional (JUDT, 2008, p. 114 a 142; CARR, 2001: *passim*). O imperativo da penetração comercial, no discurso diplomático brasileiro, eclipsava particularismos com a tônica do

bem-comum, vocalizadas as necessidades do Terceiro Mundo, expressão que naquele novo momento passava a dar lugar à chancela dos “países emergentes”.

Nesse momento, a opinião pública internacional mudava de posição acerca dos recorrentes conflitos entre o governo de Israel e populações árabes tanto em seus limites territoriais quanto em regiões fronteiriças. Há um notável abandono de uma condição de apoio incondicional à política israelense, até então manifesto por segmentos importantes da comunidade internacional. Já era perceptível a inclinação das missões diplomáticas de diversos países a adotarem defesas pró-palestinas em diferentes pautas (PIMENTEL, in: DUPAS & VIGEVANI, 2002), entretanto, nenhuma pressão efetiva foi levada a cabo. Essa condição fica expressa pela Resolução nº 242, de 1967, que apesar de demandar de Israel um conjunto significativo de ações, todavia, jamais foi cumprida, sem que seu governo sofresse qualquer tipo de sanção capaz de motivar mudanças políticas.

No discurso palestino, a solidariedade internacional que começava a ser mais enfaticamente verbalizada era acompanhada por novos argumentos de defesa territorial (sustentando a condição de ocupação estrangeira) e de possibilidades de autogoverno. Além dos tradicionais pilares da autodeterminação dos povos e de sua soberania territorial, em 1974, Yasser Arafat (SOBERANIA E AUTODETERMINAÇÃO, 2007) privilegia a aproximação das pautas palestinas dos temas mais amplamente debatidos pelo Terceiro Mundo, como o imperialismo, tratados como problemas comuns também ao povo palestino. Nesse diapasão, a resistência palestina à ocupação se encontra com a luta dos países africanos pela independência. Esse redirecionamento tornou possível a identificação de pontos de contato entre Brasil e Palestina que se tornaram fundamentais nas conversações mantidas, dali por diante, em arenas multilaterais, ainda que não estivessem engajados propriamente em práticas de cooperação.

Ainda em termos introdutórios, é preciso informar a existência de um hiato, no discurso diplomático brasileiro, datado do final da década de 1980 e que se estende até o início dos anos 1990, como consequência do fim da Guerra Fria, da prevalência de uma potência isolada (os EUA) e da imposição da cartilha neoliberal como instrumento armisticial, sobretudo, para o então Terceiro Mundo (referimo-nos ao Consenso de Washington).

No mesmo contexto, as promessas de avanço nas negociações de paz entre israelenses e palestinos malograram com os Acordos de Oslo, de 1993 e 1995 e que, jamais sendo efetivados, mostraram-se insígnias de estagnação (SAID, 2012; SHLAIM, 2004).

O hiato é posto à termo na aurora do século XXI, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para o seu primeiro mandato presidencial. O Brasil retoma objetivos multilaterais de projeção internacional; propriamente, uma política externa “ativa e ativa” passa a transcender a mera forma discursiva comum ao subdesenvolvimento, com o incremento significativo de ações bilaterais que estreitaram relações com a África e o Oriente Médio. O projeto de nação eleito em 2002 e empossado em 2003, priorizando a proteção social daqueles historicamente alijados das estruturas de poder, é evocado como mote para a nova agenda elaborada também para a arena multilateral.

No decurso da Guerra ao Terror, proclamada contra o Afeganistão após os atentados de 11 de setembro de 2001 e, depois de 2003, vertida em Segunda Guerra do Golfo, travada contra o Iraque, o conflito Israel-Palestina perdeu grande parte da atenção da mídia e da opinião pública internacional para os embates vizinhos.

A proeminência sionista, na condução militarizada do Estado israelense, durante os governos de Benjamin Netanyahu, agudiza as assimetrias de poder, nos territórios ocupados, no *status quo*, ao mesmo tempo em que expande assentamentos judaicos na Cisjordânia tentando, com isso, uma vitória demográfica no conflito.

A luta palestina resulta esvaziada de apoio popular internacional e, portanto, tem seu ponto de pressão desfeito. Esse quadro só começa a mudar no final da primeira década do novo milênio, quando correram o mundo imagens da carniceira de ataques israelenses, flagrantemente desproporcionais, na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, em 2008 (Operação *Hot Winter*), em 2009 (Operação Chumbo Fundido) e em 2014 (Operação Margem Protetora), provocando uma nova onda de apoio internacional que propulsiona novas agendas pró-palestina.

Postas em linha, as demandas sistematizadas desde Arafat não haviam se tornado obsoletas; pelo contrário, foram aprimoradas como proposituras políticas e incorporadas ao pensamento de intelectuais imersos nesse temário (como Edward Said, Sari Nusseibeh, Hanan Ashrawi e Abbas Zaki), bem como por movimentos sociais pró-Palestina que passaram a defendê-las em diversos fóruns multilaterais. O entendimento alcançado, desde esse novo patamar de elaborações, ultrapassa o imediatismo da busca por soberania e segurança, variáveis de uma condição de independência frente à realidade da ocupação. Passa-se à reivindicação de um aparato de proteção social como parte do próprio processo de composição de bases nacionais (SAID, 2012), aspecto largamente combatido pelas forças israelenses. É possível afirmar que parte da opinião pública internacional, que antes

evitava um posicionamento mais enfático, torna-se mais favorável, num processo gradativo, às reivindicações palestinas.

Mais uma vez, Brasil e Palestina compartilham aspectos que são relevantes para a projeção destes atores no cenário internacional. Para o primeiro, este pode ser um dos caminhos para a sua projeção como um relevante ator global na arena política do multilateralismo definido nesse novo século; para o segundo, a ajuda material e o apoio político efetivo pode ser a diferença entre um pequeno avanço e um grande retrocesso na conquista de direitos.

Concebendo sentidos e significados nas elaborações da política externa brasileira, esta constituindo-se historicamente como processo histórico de longa duração, procedamos o necessário exercício de esforço histórico a fim de determinarmos, para os processos decisórios que culminam nessas linhas mestras de atuação no cenário político internacional, na sua própria coerência.

2 O MULTILATERALISMO BRASILEIRO NA “DIPLOMACIA DO INTERESSE NACIONAL”

O primeiro esforço de aproximação mais efetivo da política externa brasileira dos países árabes ocorreu ainda no governo Médici (de 1969 a 1974). Até ali, o protagonismo brasileiro primava pelas relações bilaterais para a ampliação do intercâmbio comercial (VISENTINI, 2013: 71). Neste contexto, é feita a denúncia do “congelamento do poder mundial” com o discurso de Araújo Castro, em 1971 (Cf.: GARCIA, 2008: 562 a 580), enfatizando as dificuldades de o Terceiro Mundo trilhar a senda do desenvolvimento em estruturas de poder matizadas pela polarização entre EUA e União Soviética.

Nessa moldura também se impunham as contendidas Norte-Sul, isto é, nas demandas dos países subdesenvolvidos, na busca pelo desenvolvimento, contra as prioridades dos países de capitalismo avançado, do Norte, por manterem intactas as estruturas de exploração e assimetrias vigentes. Cervo e Bueno (2012: 431) informam que os países desenvolvidos responderam ao Terceiro Mundo com o endurecimento de barreiras para a reafirmação da sua subalternidade.

Assim, a chamada “diplomacia do interesse nacional” fez sua opção pelo modelo individualista de ação. Segundo Visentini (2013: 73): “preocupada exclusivamente em tirar proveito das brechas existentes no sistema internacional, enfatizou uma estratégia individual de inserção estabelecendo relações essencialmente bilaterais, especialmente em direção aos países mais pobres”.

Nessa linha de ação, quando da primeira crise do petróleo em 1973, o governo brasileiro ensejou uma aproximação estratégica com os países árabes a fim de atender suas necessidades de abastecimento interno. Nos meses imediatamente seguintes à crise, o governo Geisel, recém empossado, colocou em marcha a política externa do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”, requisitada pelo salto de complexidade do cenário internacional com a crise do petróleo e com as dificuldades econômicas internas também ligadas àquele momento anômalo e adverso do mercado petrolífero mundial (CERVO & BUENO, 2012; VISENTINI, 2013). Visentini (2013: 75) chama a atenção para o fato de que a primeira iniciativa foi a de estreitar a aproximação com países árabes muito mais do que seu antecessor havia podido fazer:

O primeiro passo da diplomacia denominada *Pragmatismo Responsável e Ecumênico* do Chanceler Antônio Azeredo da Silveira foi se aproximar dos países árabes. O Itamaraty permitiu a instalação de um escritório da OLP em Brasília, apoiou o voto antissionista na ONU e adotou uma intensa política exportadora de produtos primários, industriais e serviços, em troca do fornecimento de petróleo. Mais do que isso, o Brasil adotou uma íntima cooperação com potências regionais como Argélia, Líbia, Iraque e Arábia Saudita, sob a forma de *joint-ventures* para prospecção do Oriente Médio através da Braspetro, e para o desenvolvimento tecnológico e industrial-militar (venda de armas brasileiras e projetos comuns no campo dos mísseis).

Essa aproximação foi um dos principais imperativos da realidade econômica e das necessidades estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Esta guinada pragmática aproximou o Brasil ainda mais da discursiva do embate com o Norte e, por consequência, de posturas pró-Sul global; exemplo disso é o apoio e a aliança com países identificados fortemente com o socialismo. A estratégia econômica foi importante para a afirmação do protagonismo pretendido para a atuação internacional brasileira. Neste período, a ação multilateral foi uma das mais fortes prioridades da política externa brasileira; responsável por pautas pró-desenvolvimentistas que colocaram o Brasil, pela primeira vez, em condições de protagonismo superior ordem internacional definida no pós-Segunda Guerra pelas grandes potências, como um importante porta-voz dos países subdesenvolvidos.

3 O MULTILATERALISMO BRASILEIRO NA POLÍTICA EXTERNA “ATIVA E ALTIVA”

O governo Luís Inácio Lula da Silva, empossado em 2003, inaugura uma nova fase da projeção internacional e do próprio modelo de Estado brasileiro (CERVO, 2003). Com a legitimidade conferida pelas urnas, um altíssimo nível de popularidade e o zelo

manifesto pelas instituições democráticas, Lula foi o artífice de um Estado Logístico forte o suficiente para garantir investimentos para o desenvolvimento nacional e para projetar um salto bastante significativo em termos de protagonismo internacional. Trata-se de uma configuração bastante distinta, no entanto, do modelo de desenvolvimentismo que aqui já caracterizamos, tanto quanto de multilateralismo, com base no que vigorou durante os governos militares de Médici e Geisel.

As políticas implementadas para a geração de empregos, distribuição de renda, combate à fome e promoção de direitos sociais têm relação direta com a elaboração de agendas propositivas de política externa: a “política externa ativa e ativa” elaborada e operada por Celso Amorim, então Ministro de Relações Exteriores, alinhada com o projeto de desenvolvimento nacional e uma nova postura frente às grandes potências e agendas globais.

Trata-se da construção do protagonismo brasileiro como ator global de primeira grandeza. A ênfase dada aos novos canais multilaterais é a expressão máxima da política externa protagonizada pela diplomacia presidencial e também pelos quadros diplomáticos do Itamaraty. Além da postura independente face aos interesses do Norte - como o conglomerado do G20 -, o Brasil realizou esforços consideráveis para criar e consolidar vias alternativas, porquanto legítimas, para novas agendas. A UNASUL é a experiência mais exitosa neste sentido.

Nas relações com o Norte, as situações que mais exigiram do discurso diplomático brasileiro foram as conversações sobre a crise de 2008. Nelas, houve a contestação em bloco das medidas defendidas pelas potências centrais para a solução dos problemas financeiros, sobretudo, das realidades econômicas emergentes. Naquela oportunidade, o Brasil coordenou os esforços coletivos, iniciados anteriormente, entre a camada rica de países que sofriam com as consequências da crise financeira, e os países emergentes que tentavam evitá-las. A participação dos BRICS foi singular exatamente por agirem coletivamente, ainda que seus interesses não estivessem fossem inteiramente convergentes. Esta composição de esforços requereu da política externa brasileira a habilidade de lidar com agendas coletivas e readequar interesses particularistas (o interesse nacional) a fim de inseri-los no computo maior de agendas regionais e até mesmo globais, sem que dissensos com as grandes potências tivessem que ser necessariamente evitados.

Esta postura já vinha sendo aplicada durante o governo Lula com o descolamento dos votos entre Brasil e, por exemplo, EUA em arenas como a OEA. Vale ressaltar que

os embates hemisféricos se deram em grande parte por dois vieses: a defesa brasileira contra a ingerência externa (na Venezuela e em Honduras) e os contenciosos comerciais na Organização Mundial do Comércio, dos quais o mais conhecido é o caso do algodão (VISENTINI, 2013: 121 e 122).

As ações coordenadas num Sul Global se tornaram insígnias de um novo projeto de política externa e uma elevada condição alcançada em termos de protagonismo internacional. A construção de espaços multilaterais, com objetivos próprios e pautas específicas - voltadas para as questões do subdesenvolvimento, da pobreza, da fome, da cooperação tecnológica etc. - viabilizou não só a aproximação do Brasil com demais atores em condição periférica, mas também certo trânsito com o estreitamento havido com distintos protagonistas e as possibilidades criadas por essas novas relações. Criou-se um espaço para a cooperação paralela independente das ações do Norte, viabilizando projetos de interesses comuns diversos dos caminhos tradicionais de negociações subordinadas às ambições das grandes potências.

Nessas novas arenas, as agendas propostas carregavam, na origem, a própria noção de subdesenvolvimento, desde uma concepção cepalina; mas a nova discursiva fora ressignificada para adaptar o léxico político ao momento da superação do Consenso de Washington. Neste sentido, a guinada para a esquerda havida em toda a América do Sul foi determinante para a consecução de uma política externa de vínculo desenvolvimentista em com abrangência regional. A criação da UNASUL - inicialmente chamada de CASA - é o expoente desta nova proposição.

Para além da América Latina, a iniciativa do IBAS (ou G3) tem importância fundamental para a compreensão do que propunha o governo Lula. A aliança geoestratégica tinha o objetivo inicial de aprofundar a cooperação entre as três potências nos foros multilaterais, bem como entre si. A partir de então novas alianças deram seguimento às pretensões, como os exercícios navais do IBSAMAR e a entrada da África do Sul nos BRICS. Tão importante quanto a própria cooperação trilateral é a capacidade brasileira de projeção em outras regiões do mundo: um salto importante para o reconhecimento internacional do Brasil como ator global de primeiro escalão.

África e Oriente Médio foram os dois focos que mais trouxeram resultados geopolíticos para a nova e bem exitosa política externa brasileira. Com o discurso de “África parceira” (SARAIVA, 2012: 97 a 107), a aproximação do Brasil com o continente passa por uma construção de elementos discursivos e de proposituras concretas para

afirmou-se o “futuro das nações”, isto é, a cooperação com enfoque na agenda de proteção social e desenvolvimento capaz de aproximar ambos os lados do Atlântico.

A projeção brasileira em direção ao Oriente Médio também pode ser localizada no âmbito de estratégias de nível global, isto significa que os esforços nessa direção foram conduzidos para a melhoria da balança comercial com a região e para provar a capacidade brasileira de mediação de dissensos fora do seu ambiente regional. O intermédio no conflito Israel-Palestina, em 2009, é o grande exemplo desse movimento, bem como as negociações em conjunto com a Turquia sobre o programa nuclear iraniano, em 2010.

As iniciativas da ASPA (Cúpula América do Sul - Países Árabes) e da ASA (Cúpula África - América do Sul) ratificam os esforços brasileiros de construir espaços de conversação multilateral independentes das arenas dominadas pelos países desenvolvidos. Ambas fomentam a integração regional - dada a preferência pela atuação em blocos - e propiciam o aprofundamento das agendas políticas e comerciais. Segundo Visentini (2013: 124):

A busca brasileira pela ampliação de suas parcerias políticas e por novos mercados consumidores é exemplificada pela cordialidade diplomática estabelecida pelo país com o Irã, Coreia do Norte, Israel, Cazaquistão, Butão e países do Leste Europeu, entre outros. Ao mesmo tempo, o Brasil buscou construir uma política de direitos humanos pluralista e substantiva, no sentido de levar dignidade material a povos excluídos do consumo mínimo, sobretudo por meio da Cooperação Sul-Sul, fato reconhecido pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos. A visita do diretor geral da FAO ao Brasil, em reconhecimento do sucesso do programa brasileiro de combate à pobreza extrema, é outro exemplo da política substantiva de direitos do Brasil, cujo caráter pode ser exemplificado pelas visitas dos presidentes do Irã, de Israel e da Autoridade Nacional Palestina no mesmo mês de novembro de 2009 ao Brasil.

Todas essas iniciativas permitem caracterizar uma atuação pragmática da política externa brasileira; todavia defensora da construção de uma estrutura internacional baseada no desenvolvimento dos povos matizado pelo objetivo da erradicação de mazelas sociais.

4 A QUESTÃO PALESTINA DURANTE O “SUSPIRO MULTILATERAL”

Como vimos, a década de 1970 deu lugar a anseios de multilateralidade no sistema internacional, ainda que não tivessem sido efetivados.

De forma quase concomitante, o povo palestino encontrou formas de organização que agrupavam distintas correntes políticas. A Organização para Libertação da Palestina (OLP), liderada pelo Fatah na figura de Yasser Arafat, congregou tanto as lideranças

dispersas e, muitas vezes, segregadas por filosofias diferentes, quanto os próprios anseios dos palestinos refugiados (SAID, 2012: 188). A postura do Fatah, enquanto líder da OLP, teve o papel de aproximar de forma significativa os diversos entendimentos sobre a questão palestina das reivindicações terceiro-mundistas; para a comunidade internacional, a pauta comum ultrapassava o dissenso sobre problemas territoriais sem, contudo, ignorá-los.

A partir desta fase, inspirada pela perda de *leverage* política do lado israelense (sofrida após a Guerra dos Seis Dias, em 1967), as questões territoriais se tornam a expressão máxima de um tipo ainda mais grave de opressão: a impossibilidade de construção da nação como instituição social. O discurso de Arafat nas Nações Unidas, em 1974, é exemplo claro deste enfoque que prioriza a formação de um Estado nacional com identidade própria em oposição ao imperialismo, portanto, se assemelha contundentemente das discursivas desenvolvimentistas nas lutas pela emancipação dos povos:

Nosso mundo aspira à paz, justiça, igualdade e liberdade. Deseja que as nações oprimidas, que atualmente se curvam sob o peso do poder imperialista, obtenham a sua liberdade e o seu direito à autodeterminação. Espera colocar as relações entre as nações em base de igualdade, coexistência pacífica, mútuo respeito pelos assuntos internos de cada um, soberania nacional segura, independência e unidade territorial baseada na justiça e benefício mútuo. (SOBERANIA E AUTODETERMINAÇÃO, 2007, p. 84 e 85)

Como aponta Said (2012: 186 e 187), os encaminhamentos políticos do pós-1967 (que culminam na derrota mútua da Guerra do Yom Kippur, em 1973) fundamentaram uma fusão de discursos no entendimento do Fatah. A Resolução nº 242, seguida do Plano Rogers, ambos veementemente rejeitados por Israel, demonstravam de forma clara o novo posicionamento da comunidade internacional no conflito; o suporte dado a Israel pelas grandes potências já não podia mais ser respaldado na justificativa do pós-Segunda Guerra Mundial.

Inspirado pelos movimentos independentistas na África e Ásia, bem como a dissidência política dos Não-Alinhados, a comunidade internacional apoiou mais explicitamente a resistência palestina ao acatar suas denúncias perante a ONU.

Vale a ressalva de que a política palestina não foi diretamente beneficiada pela conduta afirmativa de diversas potências nas Nações Unidas, mas sim pela retração destas pelo apoio anteriormente expresso a Israel. Como demonstra Shlaim (2004), as ações de Israel durante a guerra causaram rugas com a URSS, culminando na interrupção de suas

relações diplomáticas; destarte o fato de a rapidez da guerra ter dado razão a um entendimento quase consensual fora de Israel - oposto ao discurso israelense - de que as operações foram postas em marcha com objetivos de expansão territorial premeditados. Shlaim (2004: 299) refuta essa interpretação.

A Guerra do Yom Kippur e seus resultados, que forçaram Israel a quebrar o imobilismo estabelecido desde 1967, demonstram que a situação posta já não garantia vantagens militares, sequer políticas, na região (SHLAIM, 2004: 299). Enquanto as negociações mediadas por Kissinger se direcionavam ao rei Hussein da Jordânia, a Liga Árabe elegia a OLP como o representante legitimamente palestino e acatava seus objetivos de autodeterminação e independência no território que deveria então ser libertado.

Nesse contexto, a liderança da OLP foi crucial para que a causa palestina fosse recebida positivamente pela comunidade internacional. Diferentemente das lideranças estabelecidas durante o mandato britânico, a OLP era vista como uma instância popular e legítima, representativa de toda a comunidade palestina - estivesse ela nos territórios ocupados ou na diáspora como refugiados. Congregou os dois grandes projetos que disputavam a consciência de palestinos: tinha seu viés revolucionário, por não abdicar da luta armada; entretanto, construía uma alternativa nacionalista institucionalizada com valores democráticos, que a aproximava do Ocidente desenvolvido.

O ponto que mais merece destaque é, sem dúvida, a promoção da causa palestina com bases estabelecidas nos direitos materiais dos povos, isto é, a luta pela construção de um aparato estatal que garantisse sua independência em relação às forças imperialistas, no plano externo, e a proteção da população em termos sociais, como a construção de redes de ensino e de saúde, internamente.

Hourani (1994) chama atenção para o fato de que, no mundo árabe em geral, as localidades em que a presença do Estado era mais efetiva, a estabilidade política foi mais sólida. Said (2012) afirma que a partir dessa premissa a identidade palestina, que resiste no plano cultural, poderá ser construída em termos nacionais. É importante a ressalva de que a existência do nacionalismo palestino é o motor da militância em prol da soberania daquele povo, todavia, a questão aqui referida diz respeito à Palestina como nação moderna.

Assim, a questão palestina foi acolhida numa versão compreendida como “menos radicalizada” por diversos países que se identificavam com as demandas vocalizadas pela

OLP, o que levou de forma gradual ao reconhecimento político dos representantes do povo palestino em arenas multilaterais.

5 A QUESTÃO PALESTINA NAS ARENAS MULTILATERAIS

No que concerne às organizações internacionais, historicamente, especialmente a ONU demonstrou a vontade internacional de solucionar os conflitos no Oriente Médio por meio da conciliação entre as partes em dissenso, entretanto, no mais das vezes as iniciativas se provaram inócuas. A irresolução definitiva não significa que os processos políticos postos em marcha não tenham implicado em avanços ou retrocessos em relações regionais. Exemplo disso é a própria resolução nº 242 que, ainda que não tenha sido cumprida, deu razão a um significativo arremetimento de posicionamentos contrários à ocupação dos territórios palestinos.

O levantamento de Pimentel (in: DUPAS & VIGEVANI, 2002: 292) sobre as votações na ONU entre 1947 e 1999, em relação aos conflitos no Oriente Médio, revela uma tendência majoritária das delegações em apoiar textos menos contundentes e abster-se em redações menos comprometedoras em termos de ações concretas. O caso do “Golã sírio” é significativo deste comportamento:

No âmbito das Nações Unidas, até 1990 os textos da tradicional resolução sobre o Golã eram mais abrangentes, repetitivos e de linguagem agressiva. Ausentes das sessões de 1991 e 1992 da AGNU, os projetos voltaram à pauta em 1993 e 1994, mais concisos, objetivos e redigidos em linguagem comedida. A comparação dos padrões de votação de 1990 (45a AGNU) e 1994 (49a AGNU) revela, se não maior apoio, pelo menos menor rejeição aos textos apresentados: os votos negativos caíram de 22 para dois (EUA e Israel); as abstenções subiram de 41 para setenta (Brasil); os votos favoráveis passaram de 84 para 77. (PIMENTEL in: DUPAS & VIGEVANI, 2002, p. 292)

Mesmo que a relutância diplomática, estritamente textual, seja parte da perpetuação de situações irresolutas, como o flagelo dos refugiados palestinos, é possível afirmar que existe um movimento de oposição às políticas israelense, ainda que restrita a termos de menor impacto. Dois casos extremamente representativos podem ser citados: o primeiro é o da anexação unilateral feita por Israel de Jerusalém, em 1967. As resoluções AGNU 2253 e 2254 se opõem à anexação da cidade após a Guerra dos Seis Dias e criam um precedente de pressão por serem as primeiras manifestações da comunidade internacional sobre a questão. É pouco razoável interpretar esta conduta como pró-árabe, contudo ela se posta em defesa do princípio da não-anexação territorial por meios violentos; se diretamente não expressa uma posição de apoio a alguma das

partes envolvidas na guerra, indiretamente amplia o espaço para o embate político em torno do problema.

O segundo exemplo é o da votação do sionismo como forma de racismo em 1975. Mais do que uma tradição onusiana de defesa dos direitos humanos e combate à discriminação, a resolução data do pós-crise do petróleo em que o alinhamento com os países árabes, ainda que comedido, era estratégico para a larga maioria dos países, incluindo o Brasil. Mesmo assim, foi aberto um importante caminho para que as denúncias de violências perpetradas pelas forças de ocupação israelense reverberassem internacionalmente.

A própria criação de agências e comitês específicos para lidar com a questão palestina, como a UNRWA (Agência das Nações Unidas sobre Assistência e Obras para Refugiados palestinos no Oriente Próximo), viabiliza canais de ação para a contenção de Israel sobre os territórios e de afirmação dos palestinos como nação.

Nos anos 1990, tem-se um novo elemento na análise das votações. Com o final da Guerra Fria, o espírito triunfalista do neoliberalismo americano propiciou um arrefecimento das discussões e beneficiou, conseqüentemente, Israel em favor da manutenção do *status quo*. A Conferência de Madrid e os Acordos de Oslo - que, em grande medida, se mostraram prejudiciais às demandas palestinas - incentivaram os votos nas “resoluções positivas”, que versavam mais sobre os avanços conseguidos durante o processo de paz do que nas necessidades prementes para que negociações de fato tivessem curso. Foi neste contexto que a própria resolução do sionismo como “apartheid social” foi derrubada.

Desta forma, as arenas multilaterais, em especial a ONU, criaram um padrão de imobilismo contínuo sobre o conflito. É importante ressaltar que isto não significa a omissão da comunidade internacional, mas sua inabilidade em proceder avanços reais nas negociações de paz. Inclusive por interesse de atores como os EUA que preferem resguardar a capacidade de arbitragem para si, por uma questão de posicionamento estratégico na região. Esse padrão beneficia Israel - mandante do *status quo* - e oportuniza aos palestinos, ou mesmo aos demais povos árabes - apenas brechas estreitas e precedentes pouco convincentes para a defesa de seus interesses.

6 DISCURSOS CONVERGENTES

Até aqui, foi realizado um exercício de seleção de pontos de contato no discurso diplomático brasileiro em dois períodos distintos, contudo congruentes, e o

posicionamento palestino enquanto ator despersonalizado no sistema internacional. Desta forma, pretende-se refutar as alegações no espectro político de que não há nenhum tipo de semelhança efetiva que justifique um envolvimento maior da diplomacia brasileira no conflito israelo-palestino. A partir de agora, exporemos as identificações entre o que a política externa brasileira propôs nos períodos em que foi mais eficaz, e as demandas palestinas de forma geral (feita já a ressalva da falta de unidade das forças políticas palestinas em torno de um único projeto).

A começar pela catarse “terceiro-mundista” durante a década de 1970: a classificação de Terceiro Mundo implicava, em termos de política internacional, muito mais do que sua assimilação interna dizia, isto é, não se tratava apenas de assumir diferenças socioeconômicas, mas de reconhecê-las como peças-chave de um projeto desenvolvimentista que, em última instância, propõe superá-las; e, nos espaços multilaterais, estar situado em um bloco que demanda mudanças de paradigmas nas estruturas do poder mundial. O congelamento de poder e os “3 D’s” (desarmamento, desenvolvimento econômico e descolonização), de Araújo Castro, são uma das formas de expressão mais contundentes dessa propositura em face ao imobilismo do Norte para questões de ordem estratégica - como a erradicação de doenças, a ajuda humanitária e o investimento estrutural para o desenvolvimento.

Vale frisar que, ainda que a discursiva se aproxime muito de reivindicações tradicionalmente de esquerda, no caso dos governos militares brasileiros que adotaram esta postura era uma questão estratégica de caráter mais pragmático para a colocação do país como aspirante a porta-voz global e que não necessariamente se alinhava à política internamente encampada pelo Estado de exceção.

Nessa linha de entendimento evidenciam-se os motivos da aproximação da liderança da OLP com os discursos do Terceiro Mundo, a incorporação de um projeto de Estado a ser construído, levando em conta os entraves econômicos, estruturais e sociais, se alinhava às requisições terceiro-mundistas como forma de galgar espaço no cenário internacional. No caso palestino, ainda existe uma questão anterior: era necessário lograr o reconhecimento efetivo da comunidade internacional, isto é, antes de compor o bloco que evocava as pautas desenvolvimentistas como forma de fortalecimento nacional, era (e em certa medida, ainda é) imperativo que fosse reconhecida a Palestina como Estado autodeterminado, com direito soberano a seu território e autogoverno.

Assim, a catarse com outros atores completamente incorporados ao sistema é parte da construção de um espírito internacional pró-Palestina. Analogias com a situação sul-africana representam este movimento:

Nós pedimos àqueles que usurpam a nossa terra, que estão cometendo atos criminosos de terrorismo contra o nosso povo e estão praticando discriminação racial mais extensivamente do que os racistas da África do Sul, nós pedimos a eles que recordem a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas que exigia que o governo sul-africano fosse suspenso por um ano das Nações Unidas. Tal é o destino inevitável de todo país racista que adota a lei da selva, usurpa a terra natal de outrem e persiste na opressão. (SOBERANIA E AUTODETERMINAÇÃO, 2007: 101)

Ambos os caminhos revelam a necessidade de inserir na pauta internacional elementos prementes, seja para o desenvolvimentismo brasileiro, seja para o reconhecimento palestino. O Brasil propôs, durante o período referido da Ditadura Militar, liderar a ala subdesenvolvida para uma nova configuração de poder. Com nova e muito mais eficaz estratégia, o governo Lula alcançou não apenas protagonismo, mas liderança à frente de uma agenda motivada por valores como justiça social e solidariedade internacional. A causa palestina, sob liderança da OLP, reclamava a participação efetiva nos fóruns internacionais e a consolidação do Estado-nação, implicando a construção de um aparato de proteção social, como aqui já explicitamos.

Até mesmo pela dificuldade palestina de construir um aparelho estatal de fato, que colocasse em movimento uma atuação externa mais homogênea, somado ao novo momento de influência dos interesses das sociedades civis para a condução da política externa, a coordenação desses discursos é realizada a partir de uma unidade de projetos que visa, como objetivo final, a proteção do indivíduo. Espera-se, dessa forma, que a identificação deve ultrapassar as esferas governamentais e atingir o âmago da identidade nacional (como foi referendado o projeto de Estado brasileiro a partir de 2002) e as tentativas de conciliação entre Hamas e Fatah, em torno de um mesmo objetivo de construto nacional.

Essa convergência se dá também a partir do que ambos defendem em termos de relacionamento internacional: o modelo de ação brasileiro propõe liderar politicamente pautas emergentes; enquanto condena intervenções estadunidenses. Essa conduta se encontra com o anseio palestino de autogestão sem interferência vizinha, ou mesmo das potências mundiais. Nesse sentido, os modelos de cooperação combinados atendem aos interesses de ambos os lados, já que garantem apoio para o desenvolvimento da Palestina

sem que haja ingerência política estrangeira e projetam o Brasil como potência para a região, bem como para o restante da comunidade internacional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O multilateralismo brasileiro é, antes de mais nada, motivado por razões pragmáticas de projeção nacional. Durante os governos Médici e Geisel, a necessidade estratégica energética foi imperativa para a aproximação com os países árabes e aqui demonstramos que os discursos de integração com o Terceiro Mundo, fosse do Brasil, como proponente de uma nova estrutura de poder para a qual pretendia ser líder, ou da Palestina, na voz da OLP, com o esforço de arregimentar reconhecimento internacional e apoio para a construção de seu projeto de nação, eram convergentes, ainda que não houvesse um canal direto de diálogo estabelecido em termos diplomáticos.

Já no governo Lula, o imperativo da justiça social como motor de sua política externa, se soma às semelhanças do “Pragmatismo Responsável” e constrói um caminho muito mais congruente com a causa palestina; as mudanças de paradigmas criam zonas de contato que possibilitam a cooperação mútua, ainda que assimétrica. Para o Brasil, o posicionamento estratégico da intermediação no conflito põe em prática o protagonismo de ator global e possibilita consolidar mais um espaço para a implementação de sua agenda na construção da sua própria esfera de influência. Isso é expresso pela injeção de recursos, em 2009, para o auxílio da reconstrução de aldeias. Já a Palestina, durante o governo Lula, pôde contar com um ator interessado em projetar-se para a região de forma propositiva e pôr em prática um modelo que sirva aos interesses palestinos de construção nacional.

E se essa trajetória foi interrompida, por razões que não nos compete, nesse trabalho, avaliar, a aurora do terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, anuncia reais possibilidades de retomada desse mesmo caminho, anunciando à comunidade internacional que o Brasil está de volta!

REFERÊNCIAS

- CARR, E.H. Vinte anos de crise: 1919-1939. Brasília: UnB, 2001.
- CERVO, A. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil. Rev. Bras. Polít. Int. 46 (2), 2003.
- CERVO, A.; BUENO, C. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: UnB, 2012.
- DUPAS, G.; VIGEVANI, T. (orgs.). Israel-Palestina. São Paulo: Unesp, 2002.
- FINKELSTEIN, N. A Indústria do Holocausto. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- GARCIA, E.V. (org). Diplomacia brasileira e política externa. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- HOURANI, A. Uma História dos Povos Árabes. São Paulo: Cia. das Letras, 1994.
- JUDT, T. Pós-Guerra. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.
- SAID, E. A Questão Palestina. São Paulo: Unesp, 2012.
- SARAIVA, J.F.S. África Parceira do Brasil Atlântico. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- SHLAIM, A. A Muralha de Ferro. São Paulo: Fissus, 2004.
- SOBERANIA E AUTODETERMINAÇÃO. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. A projeção internacional do Brasil 1930-2012. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.