

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

THAYNÁ COELHO DUARTE OSÓRIO

**RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-ISRAEL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA:
CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS**

João Pessoa

2017

THAYNÁ COELHO DUARTE OSÓRIO

**RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-ISRAEL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA:
CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
submetido ao Curso de Graduação em
Relações Internacionais da Universidade
Federal da Paraíba, como requisito parcial
para obtenção do título de bacharel em
Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Túlio Sérgio Henriques
Ferreira

João Pessoa
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 8,0, o Trabalho de
Conclusão de Curso

*"Relações Bilaterais Brasil-Israel em Perspectiva Histórica:
convergências e Divergências"*

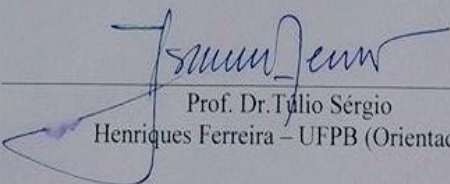
Elaborado por

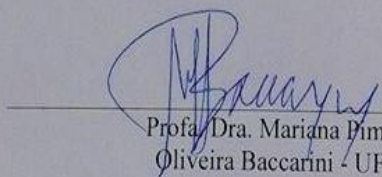
Thayna Coelho Duarte Osório

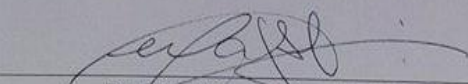
Como requisito parcial para a obtenção do grau de

Bacharel em Relações Internacionais.

COMISSÃO EXAMINADORA


Prof. Dr. Tullio Sérgio
Henriques Ferreira – UFPB (Orientador)


Profa. Dra. Mariana Pimenta
Oliveira Baccarini - UFPB


Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh
Vahdat Ferreira - UFPB

João Pessoa, 29 de maio de 2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O81r Osório, Thayná .

Relações Bilaterais Brasil-Israel em Perspectiva Histórica:
Convergências e Divergências / Thayná Osório. – João Pessoa, 2017.

Orientador(a): Profº Dr. Tulio Sérgio Henriques Ferreira.
Trabalho de Conclusão de Curso (Relações Internacionais) –

1. relação brasil-israel. 2. anão diplomático. 3. análise de política
externa. 4. conflito árabe-israelense. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:327(043.2)

Gerada pelo Catalogar - Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica
do CCSA/UFPB, com os dados fornecidos pelo autor(a)

RESUMO

Um desentendimento entre Brasil e Israel aconteceu em 2014 e repercutiu na mídia brasileira e internacional, quando o então chanceler do Brasil, Luís Alberto Figueiredo, decidiu chamar para consultas o embaixador brasileiro em Tel-Aviv. Como resposta, o chanceler Israelense criticou o ato do Brasil chamando-o de “anão diplomático”. A mídia propagou esse acontecimento e em alguns casos classificou o fato como uma “crise diplomática” entre os dois países. Tendo em vista esse contexto, o objetivo deste trabalho é fazer um retrospecto das relações entre Brasil e Israel a fim de verificar se outros atritos ocorreram na história dessa relação, examinando seus motivos e identificando possíveis fases da mesma. Esta averiguação toma por base metodologia de análise de política de externa, o que permitiu fazer uma comparação entre a intensidade dos desalinhamentos encontrados e suas motivações. Encontrou-se outro momento expressivo de afastamento entre Brasil e Israel no governo Geisel com o voto antissionista na ONU, concluindo que a relação Brasil-Israel, principalmente no que diz respeito ao conflito árabe-israelense, está condicionada a um cálculo pragmático da política externa brasileira.

Palavras-chave: Relação Brasil-Israel, anão diplomático, análise política externa, conflito árabe-israelense

ABSTRACT

A misunderstanding between Brazil and Israel occurred in 2014 and had an intense repercussion in the Brazilian and international media, when then-Brazilian chancellor Luís Alberto Figueiredo decided to call the Brazilian ambassador in Tel Aviv for consultations. In response, the Israeli chancellor criticized Brazil's act as a "diplomatic dwarf." The media propagated this event and in some cases described it as a "diplomatic crisis" between the two countries. In view of this context, the purpose of this paper is to review the relations between Brazil and Israel in order to verify if any other friction occurred in the history of this relationship, examining its motives and identifying possible phases of it. This investigation is based on the external policy analysis methodology, which allowed a comparison between the intensity of the misalignments found and their motivations. Another significant moment of separation between the two countries was found during the Geisel government with the anti-

Zionist vote in the UN, concluding that the Brazilian relationship with Israel, mainly in relation to the Arab-Israeli conflict, is conditional on a pragmatic calculation of Brazilian foreign policy.

Keywords: *Brazil-Israel relationship, diplomatic dwarf, brazilian foreign policy, Arab-israeli conflict*

LISTA DE TABELAS

TABELA 1- Resoluções relevantes da AGNU sobre o Conflito Israel-Palestina.....	14
TABELA 2- Brasil no CSNU a respeito do conflito Israel-Palestina.....	16
TABELA 3- Evolução do Intercâmbio Comercial Brasil-Israel	37

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1- Intercâmbio comercial brasileiro com Israel (1989-2002)	14
GRÁFICO 2- Participação do Brasil no Comércio de Israel, US\$ Milhões.....	37

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
APE	Análise de Política Externa
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CONIB	Confederação Israelita Brasileira
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação Histórica
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
OLP	Organização para Libertação da Palestina
ONU	Organização das Nações Unidas
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ISRAEL E SUAS FASES	5
2.1 Primeira Fase: A Equidistância	5
2.1.1 O Sionismo Como Movimento Político De Afirmação Da Soberania do .. Povo Judeu	6
2.1.2 O Brasil Na Assembleia Geral E No Conselho De Segurança A Respeito Do Conflito Árabe-Israelense	8
2.2 Segunda Fase: A Virada Pragmática	9
2.3 Terceira Fase: A Reconciliação	12
2.3.1 Da diversificação ao “anão diplomático”	17
3. O CHOQUE DO PETRÓLEO E A VIRADA PRAGMÁTICA NO GOVERNO GEISEL	19
3.1 A Crise do Petróleo	19
3.2 O Pragmatismo Ecumênico e Responsável e a Dinâmica Na Guerra Fria	20
3.3 O Papel De Azeredo Como Chanceler	21
3.4 O Terceiro-Mundismo e a Diversificação de Parcerias Pelo Mundo	24
3.5 O Modelo Analítico De Hermann Aplicado Ao Caso Do Voto Antissionista ...	26
4. A QUARTA FASE: RELAÇÃO BRASIL-ISRAEL NO GOVERNO DILMA E O PAPEL DO ITAMARATY NO CASO “ANÃO DIPLOMÁTICO”	32
4.1 O Acordo De Livre Comércio Entre Mercosul e Israel	33
4.2 A CONIB	40
4.3 Comparação entre os momentos Geisel e Dilma.....	41
5. CONCLUSÃO	43
6. REFERÊNCIAS	45

1. INTRODUÇÃO

Em 2014 um acontecimento chamou a atenção dos principais veículos de comunicação da mídia brasileira, quando o Brasil convocou para consultas seu embaixador em Tel Aviv com o intuito de mostrar descontentamento com a escalada do conflito na Faixa de Gaza. Em nota, o chanceler israelense Yigal Palmor demonstrou decepção com a decisão brasileira, argumentando que essa atitude não reconhece o direito de Israel de se defender nem ajuda a solucionar o conflito na região. Além disso, acabou por intitular o Brasil de “anão diplomático”, termo pelo qual ficou conhecido o caso. O então chanceler brasileiro, Luís Alberto Figueiredo, respondeu à chancelaria israelense afirmando que o Brasil reconhece o direito israelense de se defender, porém, condena a desproporcionalidade dos ataques.

Tendo em vista o caso “anão diplomático”, buscou-se fazer um retrospecto das relações bilaterais entre Brasil e Israel a fim de identificar se houve outros momentos de desalinhamento. Em caso afirmativo, busca-se analisar as razões que os motivaram. O objetivo deste trabalho, portanto, é identificar a existência de outros momentos de atrito na relação bilateral em questão, fazendo uma retrospectiva histórica. Além de identificar eventuais atritos, o presente estudo procura analisar os motivos que os levaram a acontecer. Para tanto, será utilizada metodologia histórica, revisão bibliográfica e Análise de Política Externa (APE). No último caso, recorreu-se especificamente ao trabalho de Charles Hermann, que versa sobre redirecionamento em política externa.

Como alicerce deste trabalho, a APE merece atenção em termos de referências conceituais. Putnam (1998) concebe política externa como um jogo de dois níveis: um nacional e outro internacional. A nível nacional, encontram-se grupos domésticos que pressionam o governo a adotar determinadas medidas favoráveis para si. A nível internacional, os governos agem tentando maximizar suas habilidades de responder às pressões internas enquanto minimizam o risco de consequências adversas. Os tomadores de decisão, segundo Putnam (1998) devem estar atentos a ambos os níveis. Para Tayfur (1994) política externa é uma política formulada internamente para ser implementada fora das fronteiras nacionais. Valerie Hudson apresenta definições sobre o que é política externa e o que vem a ser a análise da mesma. Segundo Hudson (2007) política externa é uma estratégia ou abordagem escolhida pelo governo

nacional em busca de alcançar determinados objetivos nas suas relações com outras entidades externas. Hudson (2007) define análise de política externa como um subcampo das Relações Internacionais que busca compreender a política externa, tendo como referência a ação de tomadores de decisão agindo singularmente ou em grupo. Para tanto, a autora ressalva a necessidade de olhar além do nível estatal como um bloco único e fechado, ressalva também a observância de se buscar múltiplas causas e explicações para os fatos e a necessidade de enxergar o processo de tomada de decisão como um fato tão importante quanto a decisão final em si. Para Hudson (2007), a APE se enquadra numa *actor-specific theory*, ou seja, uma teoria que explica o comportamento de atores específicos, sendo restrita sua generalização. Esse tipo de teoria é diferente da que Hudson (2007) chama de *actor-general theory*, que diz respeito a uma teoria a qual explica o comportamento de atores de uma forma geral. Hudson (2007) ainda coloca que a APE inclui diversas camadas de observação, que perpassam processos cognitivos (como a personalidade do líder), dinâmica da interação de grupo, processos organizacionais (procedimentos padrão), política burocrática, chegando a fatores como atributos geográficos e nacionais, como recursos, economia e regime político.

Alisson (1999) também contribui com os estudos de APE ao propor três arquétipos de observação que envolvem alguns elementos apontados por Hudson (2007). Esses três arquétipos são: modelo do ator racional, modelo da política burocrática e modelo do comportamento organizacional. O modelo do ator racional deriva da teoria dos jogos. Nesse modelo, Alisson (1999) coloca que, se determinada alternativa de ação cria um perceptível aumento de custos, há uma probabilidade reduzida de escolhê-la. Já uma diminuição dos custos proveniente de uma ação a torna mais passível de escolha. O modelo do comportamento organizacional estipula que as decisões não são tomadas por um ator único e racional, e sim por um grupo ou arcabouço institucional, que inclui atores governamentais, capacidades especiais, cultura e decisões dos líderes. A essência desse modelo, para Alisson (1999) é que um governo é formado por inúmeras organizações, cada uma especializada em uma tarefa e detendo capacidades especiais que lidam bem em situações rotineiras, em que não há crise, ocupando-se com procedimentos operacionais padrão. No terceiro modelo ou modelo de política burocrática, Alisson (1999) coloca que as ações governamentais são resultado de negociações, conflitos, discordâncias e barganhas. Nesse modelo, as decisões não podem ser tomadas no *small group* porque há

interações de forças domésticas como grupos de interesse e congresso, que são os *players*.

Ainda a respeito da metodologia, serão utilizados como fonte primária os votos das delegações brasileiras na Organização das Nações Unidas (ONU), tanto em resoluções da Assembleia Geral quanto do Conselho de Segurança em ocasiões nas quais se tratou do conflito árabe-israelense, discursos proferidos pelos representantes dessas delegações, discursos de autoridades israelenses, dados de intercâmbio comercial entre Brasil e Israel e declarações feitas em nome do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e de Israel. A hipótese central deste trabalho é que a política externa brasileira para Israel responde de maneira pragmática aos constrangimentos do âmbito internacional, sendo mais vantajoso para o Brasil se aproximar do mundo árabe. Como o questionamento da pesquisa era saber se houve mais momentos de desentendimento bilateral além do caso “anão diplomático”, ao longo da pesquisa, com a análise da literatura e dos dados, identificou-se outro momento de desalinhamento notável e evidente na história dessa relação, assim, destacaram-se dois momentos. O primeiro momento, pois, respondeu ao choque do petróleo, com o voto antissionista no governo Geisel no ano de 1975. O segundo momento se deu no governo Dilma, o qual respondeu a uma tendência de busca por protagonismo internacional, segundo Amorim (2015). Alguns trabalhos já falam sobre o assunto em questão, como os trabalhos de Santos (2003; 2010), Casarões e Vigevani (2014) e Fares (2007). A novidade que o atual trabalho traz é analisar o caso em questão utilizando a metodologia de análise de política externa de Charles Hermann (1999), que trata dos motivos que levam um governo a redirecionar sua política externa. Foram identificadas fases na relação bilateral Brasil-Israel, sendo que a primeira começou com o nascimento das Nações Unidas até 1960, cuja principal característica é a equidistância do Brasil entre os interesses árabes e israelenses. (SANTOS, 2010 *apud* CASARÕES e VIGEVANI, 2014; p. 152). Entretanto, a partir dos anos de 1970, as posições brasileiras passaram a defender em maior grau os interesses árabes, enquanto passaram a criticar mais o comportamento de Israel dentro do conflito, o que pôs fim ao período de equidistância e iniciou uma nova fase. A terceira fase correspondeu ao período de conhecido como autonomia pela participação. A escolha da metodologia de APE se justifica pelo fato de que, a princípio, o Brasil se comportava frente ao conflito árabe-israelense com uma posição de equidistância, mas a partir de determinado momento abre-se mão dessa

neutralidade, o que denota um redirecionamento na sua tomada de decisão em política externa. Decidiu-se, portanto, usar o trabalho de Charles Hermann como modelo analítico justamente pelo fato deste explicar redirecionamentos em política externa. O presente trabalho será estruturado em cinco tópicos principais. O primeiro trata desta introdução, o segundo será dedicado ao histórico da relação bilateral entre Brasil e Israel, perpassando por decisões a respeito do conflito árabe-israelense, tanto no âmbito da ONU como suas relações bilaterais. O terceiro tópico analisará a mudança de postura do Brasil quanto ao conflito árabe-israelense na ocasião do voto antissionista, fato que exprime renúncia da posição de equidistância tomada antes dos anos 1970. A fim de analisar essa mudança de postura, será tomada como base a metodologia de Hermann (1990), que analisa os graus de mudança em política externa em quatro tipos. O quarto tópico analisará o momento mais recente dessa relação, que foi o caso do “anão diplomático”, lançando-se mão dos mesmos conceitos de Hermann (1990). Em suma, o trabalho focará em dois momentos principais de desalinhamento encontrados com base na análise dos dados e da literatura: no primeiro desalinhamento do Brasil com os interesses de Israel, que foi o voto antissionista, e no segundo momento, que foi o desalinhamento ocorrido em 2014 e conhecido como o caso do “anão diplomático”.

Por fim, será feita uma comparação entre os dois momentos no que diz respeito ao grau de desalinhamento e às variáveis que o motivaram. O emprego desta metodologia tem por finalidade trazer uma nova visão a esse tema, pois não foram encontrados trabalhos que comparem os dois momentos utilizando o mesmo estudo, o qual propõe um esquema para interpretar decisões nas quais um governo decide mudar os rumos da política externa.

2. HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ISRAEL E SUAS FASES

Santos (2003) *apud* Casarões e Vigevani (2014) sugerem três períodos distintos ao na história das relações entre Brasil e Israel de acordo com a percepção do Brasil sobre a importância desse Estado em sua política externa. O primeiro período é marcado pela equidistância em relação ao conflito árabe-israelense, que começa desde a criação do Estado de Israel no âmbito nas Nações Unidas até o final dos anos 1960. Nesse período, o Brasil adotou uma postura de conciliação entre esses atores nesse conflito. O segundo período é marcado por uma inclinação pró-árabe e pela maior defesa dos interesses palestinos do que os de Israel nas resoluções da ONU, que aconteceu no período do governo Geisel com “pragmatismo responsável”. O terceiro período acontece desde Sarney até Fernando Henrique Cardoso, com uma política externa caracterizada pela “autonomia pela participação”, com a qual se buscou uma participação do Brasil em organismos multilaterais e regimes internacionais. Este capítulo falará mais sobre cada fase pormenorizadamente.

2.1. Primeira fase: A Equidistância

De acordo o Ministério das Relações Exteriores, as relações entre Brasil e Israel começaram a partir de 1947 por meio de uma Assembleia Geral presidida por Oswaldo Aranha, em que se estabeleceu a partilha da Palestina em dois Estados com o voto favorável do Brasil. Segundo Corrêa (2007), 1947 é o ano em que o Brasil assinalou alinhamento com os Estados Unidos e a delegação brasileira na ONU começou a votar conforme a posição estadunidense. Percebe-se na Tabela 1 correspondência entre os votos do Brasil e dos EUA na resolução 181, que trata da Partilha da Palestina. Logo em 1948, foi fundada no Brasil a Confederação Israelita do Brasil (CONIB), que segundo a mesma, trata-se de um órgão que representa e coordena politicamente a comunidade judaica brasileira. De acordo com esse órgão, estima-se que a comunidade judaica no Brasil seja de aproximadamente 120 mil pessoas, atualmente. Seus princípios são o apoio ao Estado de Israel, ao movimento sionista e ao diálogo de paz com o Oriente Médio (CONIB). No capítulo 3 a CONIB será abordada em mais detalhes. Como o sionismo é um capítulo importante na

história de Israel e por sua vez, um conceito indispensável para compreender esse trabalho, por exemplo, no que diz respeito ao impacto do voto antissionista na relação bilateral, será dedicada uma seção especial a esse conceito.

2.1.1 O sionismo como movimento político de afirmação da soberania do povo judeu

Encontra-se disponível na página do Ministério de Relações Exteriores de Israel um trabalho sobre as origens históricas e significado do sionismo, escrito por professor Benjamin Neuberger, expressando o significado político do sionismo para o Estado de Israel. De acordo com Neuberger (1999), a etimologia da palavra sionismo¹, que em inglês é *zionism*, vem da palavra bíblica “Zion”, que em português significa Sião e é usada geralmente como sinônimo de Jerusalém ou Terra de Israel. Esse termo expressa os anseios dos judeus por sua pátria e terra históricas, o que por sua vez representa a aspiração dos judeus a retornar a sua pátria. O laço dos judeus com essa terra começou, como relata Neuberger (1999), há quase 4.000 anos, com o estabelecimento de Abraão em Canaã, que mais tarde seria conhecida como Israel. 3000 anos mais tarde começou uma dinastia com rei Davi, que fez de Jerusalém a capital política e espiritual da nação. O período dessa dinastia acabou com as sucessivas invasões e diferentes graus de governo, com os domínios persa, helenístico, romano (sendo que o último renomeou a terra de Palestina), bizantino, árabe, mameluco, otomano e por fim, o domínio britânico. Assim, o povo judeu passou por um processo de dispersão. (ISRAEL, 2010, pp. 13-14). O sionismo político nasceu, portanto, como resposta à contínua perseguição de outros povos. Foi formalizado como movimento político durante o Primeiro Congresso Sionista, ocorrido em Basileia (Suíça) em 1897, organizado por Theodor Herzl. As palavras da chancelaria israelense reúnem bem a ideia do sionismo em um documento chamado “Fatos sobre Israel”, o qual declara que

O programa do movimento sionista continha elementos ideológicos e práticos para o incentivo do retorno dos judeus à Terra, facilitando o renascimento social, cultural, econômico e político da vida nacional judaica e procurando

¹ Optou-se por dedicar uma sessão especial ao conceito e origens do Sionismo pelo fato de que um dos elementos centrais deste trabalho é o voto antissionista. Para a compreensão da linha argumentativa do trabalho, entende-se que ter esse conceito em mente é importante.

também alcançar um lar reconhecido e internacionalmente e legalmente garantido para o povo judeu em sua pátria histórica, onde não fossem perseguidos e pudessem desenvolver suas vidas e identidade. (ISRAEL, 2010; p. 14).

O pensamento central do sionismo, segundo Neuberger (1999) é a crença na Terra de Israel como local de nascimento histórico do povo judeu e a crença em que a vida deste povo em outros lugares se resume a uma vida de exílio. Esse pensamento está expresso na Declaração de Independência de Israel, a qual defende que:

A Terra de Israel é o local de origem do povo judeu. Aqui a sua identidade espiritual e religiosa foi moldada. Aqui eles primeiro atingiram a formação de um estado, criaram valores culturais de significância nacional e universal e deram ao mundo o eterno Livro dos Livros. Depois de serem forçosamente exilados de sua terra, o povo conservou consigo sua fé durante sua dispersão e nunca deixou de rezar e sonhar com o retorno para sua terra com a restauração, lá, de sua liberdade política. (ISRAEL, 1948, p.1).

Depois de expulsos de sua terra natal pelos povos antigos, destaca Neuberger (1999) que ao longo dos séculos os judeus foram expulsos dos países europeus sendo sistematicamente perseguidos pelo holocausto nazista. Assim, o autor conclui que o movimento sionista foi motivado pelo antissemitismo dos povos que oprimiram os judeus historicamente, tendo como principal objetivo “resolver o problema judeu”. Tal movimento foi obtendo ascensão até se consolidar como um movimento de libertação nacional do Estado de Israel e cujos objetivos políticos são a libertação e a unidade do povo judeu. O fundador do sionismo político, tal como é conhecido, foi Theodor Herzl, com a publicação chamada “O Estado judeu”, em 1896, de acordo com a Jewish Virtual Library (1998).

Conforme informação encontrada no MRE, em 1949 Brasil e Israel estabeleceram relações bilaterais formais. Em 1951, o vice-presidente Café Filho realizou uma visita a Israel. No mesmo ano o Brasil abriu uma Legação em Tel Aviv que sete anos mais tarde seria elevada à condição de Embaixada. Foi também em 1951 que Israel instaurou sua embaixada no Rio de Janeiro. Em 1958, temos a primeira Embaixada do Brasil em Israel. Em 1959, o Brasil recebeu a visita da ministra de Relações Exteriores de Israel, Golda Meir. De 1970 a 1973, houve visitas realizadas por ambos os países. Após esse período, só há registro de interações bilaterais ocorrendo apenas em 1987, com a visita de Shimon Peres ao Brasil. Nos anos 1990, só há registro de uma visita, a de Luís Felipe Lampreia a Israel, em 1995. Mantém-se estável a frequência de visitas trocadas por ambos os países. Em 2010,

entrou em vigor para o Brasil, o tratado de livre-comércio entre Israel e Mercosul, que será tratado com mais detalhes no quarto tópico. Nos anos seguintes, mantém-se ativo o número de visitas, com exceção de 2014.

2.1.2 O Brasil na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança a respeito do conflito árabe-israelense

A primeira resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o conflito foi a Resolução 181 de 1947, a qual tratou da partição da Palestina a fim da criação de dois Estados, um árabe e um judeu (UNITED NATIONS, 1947). Foi a partir daí que se configurou o primeiro sinal de equidistância do Brasil em relação ao conflito em voga, quando o presidente da seção, o brasileiro Oswaldo Aranha, advogou pela conciliação entre ambas as partes do conflito. Na votação, 33 Estados se posicionaram a favor, 13 foram contra e 10 se abstiveram, conforme os dados da ONU. O Brasil votou favoravelmente à Partilha da Palestina, e com seu discurso, Oswaldo Aranha se tornou símbolo da defesa pelo bom relacionamento entre as partes segundo Casarões e Vigevani (2014). A Embaixada de Israel torna pública o reconhecimento da importância dos esforços de Oswaldo Aranha ao presidir a sessão da AGNU em 1947 que culminou com a partilha da Palestina, o que possibilitou a criação do Estado judeu. Segundo a mesma, o apoio à partilha foi uma decisão histórica que marcou o início das relações com o Estado de Israel, então nascente, que viriam a ser formalizadas em 1949. A CONIB, instituição que representa a comunidade judaica no Brasil, orgulha-se de ter tido um brasileiro que presidiu a sessão em questão a qual, segundo o discurso do vice-presidente da Conib, Henry Chmelnintsky, permitiria a árabes e judeus compartilhar o mesmo território e viver em paz e harmonia. Ele reitera que foi tão tal a marca deixada por Oswaldo Aranha que seu nome foi imortalizado em praças e ruas israelenses. (CONIB, 2014). No mesmo discurso, Chmelnintsky responsabilizou o mundo árabe pela história de conflito que se seguiu, alegando que a maioria esmagadora dos países árabes se posicionou contra a ideia de partilha e até mesmo desejam eliminar o projeto judaico de construir um país soberano ao lado dos vizinhos árabes. Esse discurso do presidente da CONIB foi proferido em um evento promovido pelo Itamaraty, intitulado “Diálogos sobre Política Externa”.

Em 1949, na resolução 273, que tratou da admissão de Israel como membro da Nações Unidas, o Brasil se absteve, conforme se verifica na tabela 1. Na resolução 303, que versou sobre a internacionalização de Jerusalém, o Brasil foi favorável à mesma, contrariando o voto norte-americano que ficou a favor do interesse de Israel em não internacionalizar a cidade. Isso também denota o posicionamento do Brasil de equidistância e busca de solução para o conflito, quando reconhece que Jerusalém não pertence nem a Israel nem à Palestina. Santos (2003) lembra que Israel tentou transferir a embaixada do Brasil de Tel-Aviv para Jerusalém em discordância com a decisão de internacionalização, mas sofreu resistência do Brasil para tal. Santos (2003) aponta que o Brasil condicionou o voto favorável a Israel como membro da ONU ao cumprimento por parte deste da internacionalização de Jerusalém. Como Israel foi relutante, o Brasil se absteve em admiti-lo como membro da instituição.

Em 1964, os palestinos criaram a Organização para a Libertação da Palestina, sendo presidida por Yasser Arafat, com o objetivo de criar um Estado próprio e opor Israel. Com a Guerra dos Seis Dias em 1967, Israel ocupou os territórios de Gaza, Cisjordânia e Colinas de Golã. Somente em 1974, as Nações Unidas reconheceram a OLP por meio da resolução 3210, vide Tabela 1. A OLP passou, portanto, a ser reconhecida como representante legal do povo palestino por ocasião de uma Assembleia Geral na qual o Brasil votou favoravelmente por esse reconhecimento, o que denotava, como sustentam Casarões e Vigevani (2014) que o Brasil reconhecia a demanda da organização de atuar como parte legítima no conflito.

2.2 Segunda fase: A virada pragmática

Como o objetivo do trabalho foi identificar outros momentos de atrito entre Brasil e Israel em retrospecto ao caso do anão diplomático, observou-se que houve outro momento de desalinhamento muito evidente na literatura e nos discursos de líderes da política externa brasileira, que corresponde ao voto antissionista proferido pelo governo Geisel no âmbito da ONU em 1975. Nesse momento, a equidistância do Brasil foi dando lugar a posições mais pró-árabes. É tanto que, em 1974, o ministro Azeredo da Silveira desfez o seguinte discurso na ocasião de uma Assembleia Geral:

Objeção à guerra de conquista é um fator constante na história do Brasil e uma norma inscrita na nossa Constituição. (...). Consequentemente, acreditamos que a retirada de territórios ocupados é uma peça integral para a solução do conflito. (...) A comunidade das nações (...) deve se esforçar em

conjunto (...) para garantir que o sofrimento do povo palestino seja aliviado por medidas apropriadas. (AZEREDO à Assembleia Geral, NY, 23 set. 1974).

Nesse discurso, o ministro Azeredo da Silveira criticou Israel pela guerra dos seis dias, classificando-a como “guerra de conquista”, pediu veementemente a retirada de Israel dos territórios ocupados e ainda clamou por solução quanto ao sofrimento do povo palestino. Essa década é marcada pela mudança de postura do Brasil, que passa a criticar Israel de forma mais contundente e defende em maior grau os interesses pró-árabes, pois “num contexto de crescente polarização entre árabes e israelenses, fortalecer os vínculos com os primeiros com os primeiros aparentemente traria resultados políticos econômicos” (CASARÕES E VIGEVANI 2014, p. 158). Foi nessa década em que o Brasil começou a sofrer forte dependência energética dos países árabes, como sustenta Fares (2007), como será mais discutido a seguir. Outra ocasião na qual o voto brasileiro foi favorável à causa palestina foi com a Resolução 3237, a qual dava à OLP status de observador no conflito. Mas foi em 1975, na Resolução 3379 que o Brasil apresentou, como caracteriza Casarões e Vigevani (2014), sua mais forte sinalização lida como pró-árabe, quando votou a favor da decisão de declarar o sionismo (considerado a essência do movimento nacional de Israel) como racismo e discriminação racial. Foi nessa década que os votos brasileiros começaram a se divergir mais dos votos norte-americanos no âmbito da AGNU e no que diz respeito ao conflito árabe-israelense, vide tabela 1. Consequentemente, os votos brasileiros se distanciaram mais dos interesses israelenses na medida que se distanciavam dos votos norte-americanos. Infelizmente durante toda a década de setenta o Brasil não teve assento no CNSU, fato que impossibilita uma comparação com os votos na AGNU.

Santos (2000) enxerga que houve uma mudança nos rumos das decisões tomadas pelo Brasil sobre o conflito em questão a partir dos anos 1970, pois segundo ela, o Brasil passou a apoiar claramente a causa palestina. A preferência do Brasil pela defesa dos interesses palestinos nos anos 1970, contexto do primeiro choque do petróleo decorrente da guerra de Yom Kippur, reflete maior interesse do Brasil pela aproximação com o mundo árabe, que é percebido como mais importante por motivos de ordem econômica e estratégica, pois essa região se configura como fonte de matriz energética e importadora de materiais bélicos do Brasil. Fares (2007) chama esse comportamento do Brasil no recorte da crise do petróleo como “pragmatismo do petróleo”. O Iraque e a Arábia Saudita, principalmente o primeiro, foram grandes

parceiros econômicos do Brasil nessa época. O reflexo desse pragmatismo na posição quanto ao conflito palestino-israelense se deu, segundo Fares (2007) na postura do Brasil quanto ao reconhecimento da Organização para a Libertação da Palestina, mesmo que de forma indesejada pelo Itamaraty. Houve assim um gradual afastamento quanto às posições pró-israelenses. Portanto, “as relações brasileiro-iraquianas influenciaram sensivelmente a postura do Brasil quanto à questão palestina.” (FARES 2007, p. 134). Ainda segundo o mesmo autor, a economia brasileira ficaria cada vez mais dependente do petróleo, portanto este se configurou como tema principal na política externa brasileira. Muitas vezes, para contornar a escassez de divisas enfrentadas pelo Brasil, eram realizadas trocas comerciais de produtos entre o Brasil e o Iraque, em que as importações de petróleo do Iraque eram pagas com serviços de construção civil e material bélico, porém essa balança era deficitária para o Brasil, segundo Fares (2007). Ele sustenta que a dinâmica da relação econômica iraquiano-brasileira ficava condicionada ao campo político, pois não havia uma clara distinção, do lado do Iraque, entre economia e política. Foi assim que o Brasil sofreu constrangimentos para abrir um escritório da OLP em Brasília, aproximando-se do lado árabe do conflito. Isso fica claro aqui:

Nesse sentido, a questão palestina, ligada à lógica do pan-arabismo, vinha sendo colocada em debate na agenda de discussões brasileiro-iraquianas. O chanceler Saraiva Guerreiro, em 1979 (...) viu-se obrigado a se defrontar com o chanceler do Iraque - que fornecia mais da metade de todo o petróleo consumido no Brasil à época –que exigia, sem grandes formalidades, a abertura do escritório em Brasília da Organização para a Libertação da Palestina (OLP). (FARES 2007, p. 134).

Santos (2014) também concorda que a aproximação com os árabes, mais especificamente por meio do voto antissionista se deu pelo constrangimento petrolífero:

A manifestação política por excelência do constrangimento petrolífero que o governo Geisel enfrentou foi o voto brasileiro na Assembleia Geral da ONU a favor da resolução 3379 (1975), que qualificava o sionismo como forma de racismo e discriminação racial. (SANTOS 2014, p. 194).

Segundo Casarões e Vigevani (2014) esse voto brasileiro marcou o fim da equidistância rumo ao “universalismo pragmático”, pois foi um episódio em que a posição brasileira era diferente da posição tomada pelos Estados Unidos, em meio à política antiamericana de Geisel. Segundo o mesmo autor, houve uma miríade de outros episódios em que o Brasil fica do lado pró-árabe em detrimento de Israel

utilizando um tom crítico contra este. Um exemplo foi na ocasião do ataque aéreo proferido por Israel à usina de Osarik I, sendo duramente criticado pelo governo brasileiro. Outra ocasião foi a deflagração militar declarada por Israel contra a OLP no Líbano, fazendo Israel ser novamente criticado pelo Brasil.

Pilla (2011) afirma que o voto antissionista não foi bem calculado pela diplomacia brasileira, a qual sofreu fortes críticas das delegações europeias, da opinião pública internacional e de meios de comunicação, como o jornal *New York Times* não só pelo voto em si, mas também pelo fato de apresentar um regime autoritário, sob a administração de Geisel.

2.3 Terceira fase, a reconciliação

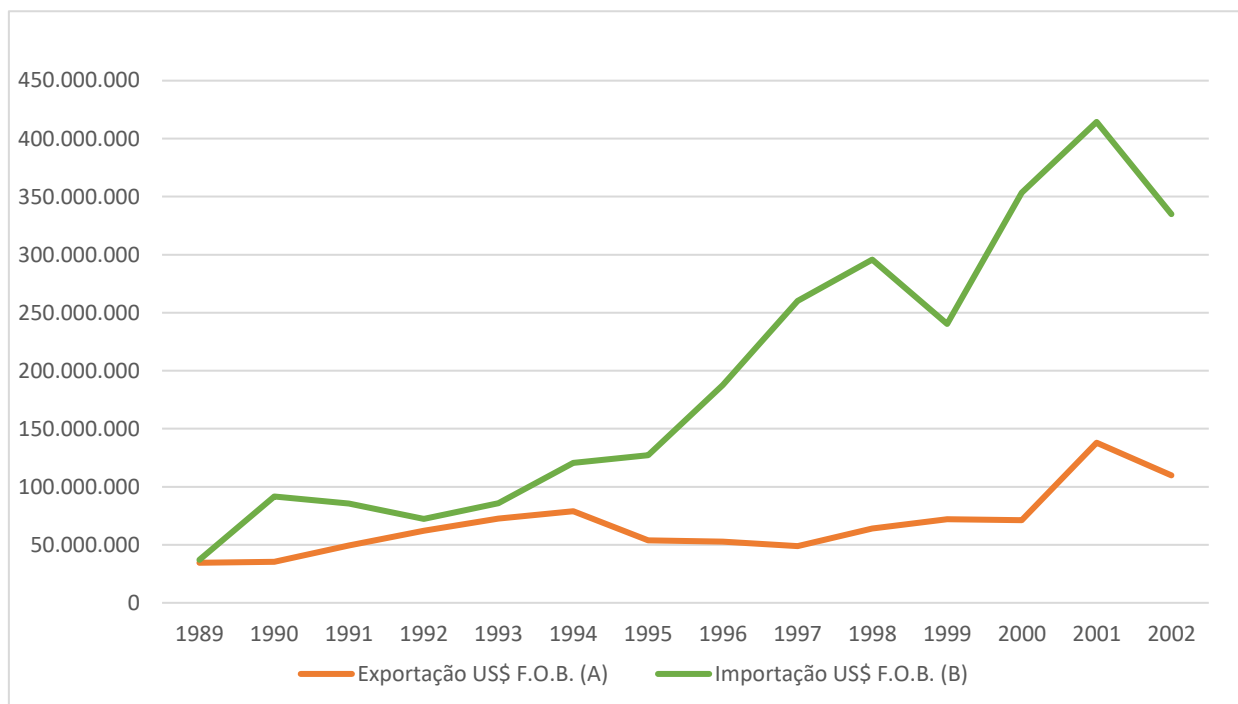
Tendo o Brasil retornado à sua fase democrática em 1985 com o governo de Sarney, a política para o Oriente Médio não mudou muito, segundo Casarões e Vigevani (2014) e os princípios para essa região se mantiveram: o estabelecimento do Estado Palestino e a retirada das tropas israelenses dos territórios árabes continuaram sendo assuntos pelos quais o Brasil advogava. Mas em que em 1988 a delegação brasileira na ONU votou a favor da Resolução 43/177, conhecida como “Questão Palestina”, que reconhecia o status soberano da Palestina. Com a entrada de Collor à presidência em 1989, houve uma mudança nas diretrizes da política externa brasileira no sentido de alinhá-la aos auspícios do liberalismo e abandonando a retórica terceiro-mundista, segundo Casarões e Vigevani (2014). Collor então declarou a autoridades judaicas no Brasil que a delegação brasileira cometera um erro na ONU em 1975 ao votar a favor da resolução 3379, a qual via o sionismo como forma de racismo e discriminação racial e prometeu reverter esse voto, até que em 1991 o Brasil revogava a resolução 3379 a qual tinha votado a favor no passado. Collor se manteve contrário à presença de Israel em territórios ocupados. Seu chanceler, Francisco Rezek, reiterou o apoio brasileiro ao direito palestino à autodeterminação dos povos, ao mesmo tempo em que reiterava que “Israel poderia viver dentro de fronteiras seguras e reconhecidas internacionalmente.” (CASARÕES; VIGEVA NI 2014, p. 164). Já em 1993, Itamar Franco estabelece uma Delegação Especial Palestina em Brasília. Segundo os mesmos autores, em 1995 aconteceu uma das decisões mais marcantes de Fernando Henrique Cardoso ao enviar seu chanceler, Luís Felipe Lampreia para uma visita oficial a Israel 22 anos após a última

viagem oficial com Mário Gibson Barbosa, porém no governo de FHC não se considerava o envolvimento brasileiro relevante para a resolução do conflito. (CASARÕES; VIGEVANI, 2014). Na Assembleia Geral, o padrão de votos do Brasil continuou não seguindo o Ocidente nos anos 80 e 90. Porém, no Conselho de Segurança, observa-se correspondência quase completa com os EUA nos biênios 1993-1994 e 1998-1999, como se pode ver na tabela 2.

Nesse período, o Brasil reitera a defesa da criação de um Estado Palestino, reitera também a necessidade retirada de tropas israelenses dos territórios ocupados. Ao mesmo tempo em que se mantém na agenda as parcerias com o Oriente Médio, ocorrem atividades amistosas com Israel, como a revisão do voto antissionista e visitas presidenciais a Israel. Casarões e Vigevani (2014) acrescentam um quarto período nesse histórico, que se caracterizaria por retorno às posições simpáticas aos árabes cujo recorte temporal se daria entre a partir de 2003 até os dias atuais, tendo início com o governo Luís Inácio Lula da Silva. Será dada atenção especial a esse período no quarto tópico.

Segundo a Embaixada de Israel, reiterou-se na segunda fase da relação bilateral forte intercâmbio nas áreas científica e tecnológica, principalmente em prol de técnicas de irrigação do semiárido do Nordeste brasileiro. (ISRAEL, 2009, p.1). Na área comercial também foi registrado aumento intercâmbio comercial, como mostra o Gráfico 1, que corrobora a ideia de que houve nesta fase uma reconciliação perante o declínio das relações nos anos setenta. Portanto, nesta fase há tanto uma tentativa de “correção” do voto antissionista por meio do diálogo diplomático e também aumento no intercâmbio comercial, como mostra a seguinte tabela. Por isso, optou-se por intitular esta fase como reconciliação.

GRÁFICO 1: Intercâmbio comercial brasileiro com Israel (1989-2002)



Fonte: Adaptado de MDIC, 2013

Disponível em: <http://www.cambici.org.br/wcontent/uploads/2013/02/MDIC.pdf>.

Acesso em: 10 de maio de 2017

TABELA 1: RESOLUÇÕES RELEVANTES DA AGNU SOBRE O CONFLITO ISRAEL-PALESTINA²

RESOLUÇÕES RELEVANTES DA AGNU SOBRE O CONFLITO ISRAEL-PALESTINA			PAÍS		
Resolução	ANO	Assunto	BR	USA	Israel
181	1947	Partition	Y	Y	
303	1949	International Regime for Jerusalem	Y	N	N
273	1949	Admission of Israel to the UM	A	Y	
194	1948	Creation of a Conciliation Comission	Y	Y	
1124	1957	Call for Israeli withdraw	Y	Y	N
1604	1961	Palestine Refugees	Y	Y	N
2443	1968	Establishment special committee on Israeli practices	A	N	N
2546	1969	Human rights situation in the occupied territories	A	A	N
2727	1970	Israeli practices	A	N	N
2799	1971	Mideast situation	A	A	N

² Comparam-se os votos do Brasil e dos EUA na tabela pelo fato de que, segundo Santos e Uziel (2015), os EUA pressionaram o Brasil para votar contra a resolução 3379. Assim, Geisel decidiu votar a favor para assinalar a autonomia brasileira. Decidiu-se, portanto, comparar os votos anteriores a esta resolução a fim de enxergar essa mudança do padrão de votação brasileiro inaugurado com o voto antissionista.

2851	1971	Israeli practices	A	N	N
2949	1972	Mideast situation	A	A	N
3210	1974	Invitation to the PLO	Y	N	N
3236	1974	Palestine question	Y	N	N
3237	1974	Observer status for PLO	non voting	N	N
3375	1975	Invitation to the PLO	non voting	N	N
3376	1975	Palestine question	non voting	N	N
3379	1975	Zionism Equals Racism	Y	N	N
3414	1975	Mideast situation	Y	N	N
3525	1975	Israeli practices	Y	N	N
31/110	1976	Living conditions of the Palestinians	Y	N	N
32/40	1977	Special unit on Palestinian rights	A	N	N
32/90	1977	Palestine Arab refugees	Y	Y	A
32/161	1977	Sovereignty of natural resources in the territories	Y	N	N
32/171	1977	Living conditions of the Palestinians	Y	N	N
33/28	1978	Palestine question	A	N	N
33/110	1978	Living conditions of the Palestinians	Y	N	N
33/113	1978	Israeli practices	Y	N	N
34/89	1979	Israeli Nuclear Armament	Y	N	N
34/136	1979	Sovereignty of natural resources in the territories	Y	N	N
35/207	1980	Mideast situation	Y	N	N
36/15	1981	Jerusalem	Y	N	N
36/27	1981	Israel-s attack on Iraqi nuclear installation	Y	N	N
36/150	1981	Israel's decision to build a canal	Y	N	N
36/226	1981	Mideast situation Golan/Jerusalem	Y	N	N
37/18	1982	Armed Israeli Agression	Y	N	N
40/170	1985	Assistance to the Palestinians	Y	N	N
43/21	1988	The intifada	Y	N	N
54/152	1999	The right of the Palestinians to self determination	Y	N	N
56/63	2001	Israeli practices in Golan	Y	A	A
57/188	2003	Situation and assistance to Palestinian children	Y	N	N
58/18	2003	Committee on the Exercise of the inalienable rights of the Palestinian people	Y	N	N
58/292	2004	Status of the occupied Palestinian Territory	Y	N	N
60/104	2005	Israeli human rights practices	Y	N	N
61/26	2006	Jerusalem	Y	N	N

62/56	2007	The risk of nuclear proliferation in Middle East	Y	N	N
64/176	2009	Situation of human rights in Iran	A	Y	Y

Y=sim; A=abstenção; N=não; no voting= sem voto

Fonte: United Nations Bibliographic Information System, 2017; Jewish Virtual library, 2017

TABELA 2: BRASIL NO CNSU A RESPEITO DO CONFLITO ISRAEL-PALESTINA

1951-1952			1954-1955			1967-1968			1988-1989		
RES	BR	US	RES	BR	US	RES	BR	US	RES	BR	US
92	Y	Y	106	Y	Y	233	Y	Y	607	Y	Y
93	Y	Y	107	Y	Y	234	Y	Y	608	Y	A
95	Y	Y	108	Y	Y	235	Y	Y	609	Y	Y
						236	Y	Y	611	Y	A
						237	Y	Y	613	Y	Y
						240	Y	Y	617	Y	Y
						242	Y	Y	624	Y	Y
						248	Y	Y	630	Y	Y
						250	Y	Y	633	Y	A
						251	Y	Y	636	Y	Y
						252	Y	A	639	Y	Y
						256	Y	Y	641	Y	A
						258	Y	Y	645	Y	Y
						259	Y	Y			
						262	Y	Y			

1993-1994			1998-1999			2004-2005			2010-2011		
RES	BR	US	RES	BR	US	RES	BR	US	RES	BR	US
803	Y	Y	1151	Y	Y	1525	Y	Y	1929	N	Y
830	Y	Y	1169	Y	Y	1544	Y	A	1934	Y	Y
852	Y	Y	1188	Y	Y	1550	Y	Y	1937	Y	Y
887	Y	Y	1211	Y	Y	1553	Y	Y	1963	Y	Y
895	Y	Y	1223	Y	Y	1559	A	Y	1965	Y	Y
904		Y	1243	Y	Y	1578	Y	Y	1977	Y	Y
			1254	Y	Y	1583	Y	Y	1984	Y	Y
921	Y	Y	1276	Y	Y	1595	Y	Y	1994	Y	Y
938	Y	Y				- 1605	Y	Y	2028	Y	Y
962	Y	Y				1614	Y	Y			
						1636	Y	Y			
						1644	Y	Y			
						1648	Y	Y			

Y=sim; A=abstenção; N=não; no voting= sem voto

FONTE: United Nations; Jewish Virtual Library

2.3.1 Da diversificação ao “anão diplomático”

A perspectiva de Santos (2014) acerca da política externa de Lula para o Oriente Médio e para a questão do conflito Israel-Palestina parece positiva ao mencionar que Israel viu com bons olhos o Brasil como um mediador aceitável no conflito ao votar contra novas sanções ao Irã sob a alegação de que novas sanções inflexibilizariam mais ainda o presidente Ahmadinejad, o que traria mais desentendimento no diálogo com o Ocidente. Outro ponto positivo que ele destaca é o perfil protagonista e mais alto da diplomacia de Lula. Com esse *background* a autora chama atenção para dois processos de alcance internacional e que moldaram a política mundial, os quais ocorreram no período em questão, a partir de 2001. Um desses processos é a “guerra ao terror” iniciada por Bush depois dos ataques de 11 de setembro. O outro processo é a atuação mais assertiva das potências emergentes

que passaram atuar de forma revisionista no sistema internacional, demandando mais participação na governança global. O mito da estabilidade hegemônica norte-americana provedora de paz se mostrava ineficiente no início do século XXI, mesmo contexto da ascensão de Lula na presidência do Brasil. Com isso, Lula chamou atenção em seus discursos para uma mudança, que segundo Santos (2014) denotava vontade de se opor ao máximo da política de seu antecessor FHC.

Uma das mudanças que a autora defende na política externa de Lula foi a inclusão de temas relacionados à paz e segurança internacionais na agenda. Entretanto, a autora argumenta que o engajamento do Brasil na resolução do conflito árabe-israelense não se daria de forma voluntarista ou premeditada, e sim de forma gradual, consequência de inúmeras visitas presidenciais ao Oriente Médio e do desejo de criar um mecanismo de diálogo deste com a América Latina por meio da ASPA, e, em seguida, com a criação de uma representação brasileira em Ramalá, na Palestina, bem como visitas a Israel, ainda sob o comando de Ariel Sharon. Santos (2014) chama atenção às notas emitidas pelo Brasil durante as escaladas do conflito em questão. A autora sustenta que ambos os lados receberam apelos de cessar fogo, porém, ela argumenta que há uma percepção de que os apelos são mais intensos e frequentes contra as ações hostis de Israel. Já Casarões e Vigevani (2014) chamam de leitura simplista a ideia de que se o Brasil se aproximar dos países árabes, consequentemente irá se distanciar de Israel. Ele chama atenção para o fato de que essa aproximação se deu por conta da necessidade de diversificação que começou com Geisel e se maturou em Lula. A última declaração do Brasil, em 2014, condenando ataques israelenses em Gaza levou um diplomata a classificar o Brasil como “anão diplomático”. Isso mostra certo descontentamento de Israel com a política de mediação adotada pelo Brasil pelo menos no âmbito do discurso.

3. O CHOQUE DO PETRÓLEO E A VIRADA PRAGMÁTICA NO GOVERNO GEISEL

Segundo Cervo e Bueno (2002) a política externa brasileira tem por objetivo histórico viabilizar o preenchimento das demandas internas de desenvolvimento do país. Tal empreendimento se estabeleceu desde o governo Vargas, com o Estado nacional desenvolvimentista. Portanto, a política externa e a inserção internacional são instrumentos pelos quais o Estado brasileiro colocou à sua disposição para empreender o desenvolvimento. A partir daí a política exterior passou a dar valor a uma única ideologia, que era o desenvolvimento, sem eleger relações prioritárias e aceitando-as pelo que podiam oferecer de melhor. A esse pensamento se dá o nome de pragmatismo, conforme Cervo e Bueno (2008). Eles também reiteram a ideia de que, antes do Choque do Petróleo, o Brasil tinha uma posição de equidistância frente ao conflito árabe-israelense. Porém, teve que redefinir sua posição diante deste conflito a partir desse choque, reconhecendo a autodeterminação e a soberania da Palestina e reiterando a necessidade das retiradas das tropas israelenses dos territórios ocupados. O estopim dessa mudança foi o voto antissionista em 1975.

3.1 A Crise do Petróleo

De acordo com Villela *et al* (2011) os países membros da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) provocaram o primeiro choque do petróleo em 1973, que foi o aumento brusco dos preços do barril de petróleo no mercado internacional. Como a economia brasileira realizava intensa importação de petróleo à época dessa crise, essa dependência se tornou uma situação perigosa. Segundo o IPEA (2010) Arábia Saudita, Irã, Iraque e Kuwait, que são os maiores produtores de petróleo no Oriente Médio começaram a dosar as exportações de petróleo às nações consumidoras por motivações políticas, tornando assim, o petróleo árabe uma arma contra o Ocidente, sobretudo contra os Estados Unidos e países europeus que apoiaram Israel na Guerra de Yom Kippur, que foram França e Reino Unido. Conforme o IPEA (2010), as vendas para os EUA e Europa foram embargadas em período de alta demanda e a produção ainda caiu, o que fez o preço do barril subir 400% em poucos meses. A fim de preservar suas contas externas, os países ricos resolveram elevar suas taxas de câmbio. O Brasil manteve as compras de óleo ainda que com

preços elevados e tentou realizar estratégias como a exportação de bens manufaturados e produção de energias renováveis. Entretanto não foi possível evitar o endividamento brasileiro. (IPEA, 2010; p.1).

O aumento da dívida externa, portanto, ampliou a dependência e a vulnerabilidade financeira da economia brasileira quando os juros norte-americanos contribuíram para aumentar os déficits na conta corrente do Brasil. (GIAMBIAGI *et al*, 2011; p. 77). Segundo Gremaud (2008), o mundo reagiu a essa crise de forma recessiva. No caso brasileiro, a reação no âmbito econômico se configurou com o II Plano Nacional de Desenvolvimento econômico (PND). Esse plano significou uma mudança de paradigmas, pois era baseada no crescimento de bens de consumo duráveis com alta. O plano passou a priorizar com base no setor de meios de produção. (GREMAUD, 2008; p. 402).

3.2 O Pragmatismo Ecumênico e Responsável e a dinâmica na Guerra Fria EUA

O governo de Ernesto Geisel (1974-1979) aconteceu no contexto histórico da Guerra Fria. Isso quer dizer que ele ocorreu durante o “constante confronto das duas superpotências que emergiram da Segunda Guerra Mundial (...). ” (HOBBSAWN, 1995; p. 223). Aponta Hobsbawn (1995) que as consequências da Guerra Fria foram a polarização do mundo em dois lados notoriamente divididos. Segundo este autor, a situação mundial estava razoavelmente estável, pois as superpotências aceitaram a divisão de poder e de esferas de influência resultada do fim da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, essa estabilidade foi abalada na década de setenta, quando o mundo entrou em uma grave crise econômica. Gonçalves e Miyamoto (1993), ao se dedicarem ao estudo do período geiseliano, corroboram essa ideia, enfatizando que essa instabilidade deslocou o sistema internacional do eixo Leste-Oeste para o eixo Norte-Sul. Em suas palavras:

No plano internacional, a relativa estabilidade diplomático-estratégica do sistema, assegurada pelo diálogo das duas superpotências desde a crise dos mísseis, começava a se deteriorar, provocando instabilidade de equilíbrio. Essas alterações traduziam-se no deslocamento do centro de gravidade do sistema internacional do conflito Leste-Oeste para o conflito Norte-Sul. (GONÇALVES, MIYAMOTO, 1993; p. 229).

Gonçalves e Miyamoto (1993) também apontam que vários acontecimentos ocorridos nos anos 1970, sobretudo o choque do petróleo, contribuíram para o fortalecimento do que vem a ser o Terceiro Mundo, que deixava de ser um conceito para passar a ser um pólo de forças convergentes, enquanto que o poder norte-americano declinava, começando pelo fracasso na guerra do Vietnã. Segundo esses autores, os interesses vitais do Brasil foram postos em xeque ao ficar evidente a nossa debilidade energética, forçando o governo a revisar sua estratégia diplomática. A partir daí surgiu a percepção de que o Brasil estava à margem dos centros decisórios do sistema financeiro internacional e que o bilateralismo não era mais interessante, surgindo a necessidade de aproximação com o Terceiro Mundo (conceito que será tratado adiante). Lessa (1997) enfatiza que essa percepção veio de forma coletiva dentre os países subdesenvolvidos devido às consequências do choque do petróleo, fazendo com que eles vislumbassem os atributos de suas economias, o que favorecia iniciativas a debates multilaterais em busca de uma nova ordem internacional. Foi nesse período que nasceu o Pragmatismo Ecumênico e Responsável de Geisel, como anunciou seu chanceler Antônio Francisco Azeredo da Silveira, em uma Assembleia Geral:

Queremos que nossa linguagem no plano internacional seja simples e direta, sem ambiguidades ou subterfúgio. Queremos que o governo brasileiro seja capaz de cumprir a vocação ecumênica de seu povo, que é aberto à comunicação franca e desinibida. Queremos explorar os caminhos do entendimento, por acreditarmos, fundamentalmente, que a cooperação é mais eficiente que o antagonismo e que o respeito mútuo é mais criativo do que ambições de preponderância.

Nossa conduta para alcançar esses objetivos é pragmática e responsável. Pragmática na medida em que buscamos a eficiência e estamos dispostos a procurar, aonde quer que nos movam os interesses nacionais brasileiros, as áreas de convergência e zonas de coincidência com os interesses nacionais de outros povos. Responsável porque sempre agiremos dentro dos padrões éticos e exclusivamente em função de objetivos claramente identificados e aceitos pelo povo brasileiro. (AZEREDO à Assembleia Geral, NY, 23 set. 1974).

3.3 O papel de Azeredo como chanceler

De acordo com sua bibliografia documentada no Cento de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC)/FGV, Azeredo começou sua carreira no Itamarati em 1937, a princípio como auxiliar do consulado brasileiro em São Francisco. Em 1941 retornou ao Brasil e em 1943 foi designado cônsul de terceira

classe, mediante concurso. Em 1944 tornou-se diplomado pelo Instituto Rio Branco em prática consular e aperfeiçoamento de diplomatas. Atuou em Cuba como terceiro-secretário abril de 1947. Em novembro do mesmo ano, foi promovido a segundo-secretário e participou da delegação brasileira na ONU. No início dos anos 1950, atuou em missões na OEA, em Buenos Aires, Roma, CEPAL e em 1958 retornou ao Brasil tornando-se chefe da divisão pessoal do Itamarati e, no ano seguinte, tornou-se chefe interino do departamento de administração do Itamarati. Em 1961 deixou a chefia do departamento e foi designado cônsul-geral na França. Foi promovido ministro de primeira classe em 1964, e depois do golpe militar, foi nomeado presidente da Comissão de Representação no Exterior. Nos anos sessenta, chefiou as delegações do Brasil à OEA, à reunião do Grupo dos 77, à II UNCTAD, à CELCA (Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana). Nomeado embaixador na Argentina pelo presidente Artur da Costa e Silva (1967-1969), foi aí que sua atuação lhe rendeu destaque devido sua condução das negociações sobre a hidrelétrica de Itaipu. Os argentinos reprovavam o projeto, visto que o consideravam prejudicial a seu país. Até que em 1972, por ocasião da visita do presidente argentino, foi assinada uma declaração conjunta que destacava a necessidade de cooperação entre todos os países latino-americanos para tal empreitada, visando ao desenvolvimento da região. Entretanto, a Argentina continuou relutante e atuou de forma mais agressiva sobre o tema. Porém, no mesmo ano, os dois países chegaram em um acordo que foi assinado em Nova Iorque, reafirmando-se o direito brasileiro de construir a hidrelétrica. (CPDOC/FGV).

Eleito presidente da república em 1974, Ernesto Geisel convocou Azeredo para assumir a pasta das Relações Exteriores. O documento relata que, ao se reunir pela primeira vez com seu ministro no dia 19 de março de 1974, Geisel declarou que pretendia dar uma orientação renovada à política externa brasileira, perspectiva que se chamaria “pragmatismo ecumênico e responsável”, como revela o próprio discurso proferido por Azeredo. (CPDOC/FGV, 2017). Percebe-se que os principais formuladores dessa política externa se centram na figura do presidente e de seu ministro. Santos e Uziel (2015) entendem quanto da formulação dessa política externa, que Azeredo da Silveira era um conselheiro mais confiável ao qual o Geisel recorria.

Os discursos do chanceler do governo Geisel na ONU, Azeredo da Silveira, como aquele citado no capítulo anterior e este supracitado, carregaram um sentimento

de mudança nos rumos política externa que o Brasil, no entendimento deles, precisava tomar como resposta aos diversos acontecimentos que ocorriam no cenário internacional. Dentre esses acontecimentos, Spektor (2004) destaca a inserção da China ao equilíbrio mundial de poder, a força dos países produtores de petróleo por meio da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), os movimentos de descolonização africanos e asiáticos e sua ressonância na ONU. Consequentemente, na administração de Geisel, os vetores da política externa brasileira mudaram, bem como seus discursos na ONU. (CORREA, 2007; p. 307). A crise do petróleo foi um dos principais elementos que contribuíram para tal mudança, ao evidenciar a dependência do Brasil de fontes externas de energia.

A consequência dessa crise para o mundo, conforme Lessa (1997) foram a intensificação da inflação, recessão e a geração de desequilíbrios nas contas externas de países desenvolvidos e subdesenvolvidos não-produtores de petróleo. Dentro do cálculo pragmático do Brasil, o melhor a fazer era se aproximar dos países árabes, como aponta Corrêa (2007). Por meio dessa mudança, nomeada pelo governo de “pragmatismo responsável”, a diplomacia brasileira buscou desprender-se de ocupações e alinhamentos de natureza ideológica que o inibissem de formar alianças convenientes a seus interesses, cujo objetivo último era o desenvolvimento. (CORRÊA, 2007; p. 307). É tão tal que, a partir de 1975, os votos brasileiros na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) passaram a contrariar em cento e oitenta graus os votos da delegação estadunidense, como se pode observar vide TABELA 1, tendo o voto antissionista inaugurado tal mudança. Em harmonia com essa nova orientação, o ministro Azeredo passa a expressar apoio à descolonização e condenação ao apartheid:

O Brasil acredita sem reservas que não há justificativa para atraso ou subterfúgio no processo de descolonização. (...) Quando nós repudiamos o apartheid, também repudiamos qualquer pretensão da comunidade internacional de querer colonizar culturalmente as nações da África. (AZEREDO à Assembleia Geral, NY, 23 set. 1974).

Lessa (1997) aponta que para se proteger da crise, Geisel implementou no âmbito interno o II Plano Nacional de Desenvolvimento, cujas metas foram o estabelecimento de uma base industrial moderna e de uma economia competitiva, mediante a criação de novos setores e tecnologias; o destaque para a política energética, objetivando reduzir a dependência das fontes externas de suprimento;

adaptação da economia à escassez de petróleo; atenção especial à política científica e tecnológica; um esforço de integração nacional e o desenvolvimento visando ao aumento real da renda e eliminação da pobreza. (LESSA, 1997; p. 79).

3.4 O Terceiro-mundismo e a diversificação de parcerias pelo mundo

Como a situação econômica encontrada por Geisel assim que chegou ao poder impunha constrangimentos concretos àquilo que se podia fazer internacionalmente, segundo Spektor (2004), decidido foi, então, iniciar um processo de liberalização, que ficou conhecido como abertura. Geisel queria mais margem de manobra do que somente a adaptar política externa em torno do conflito Leste-Oeste. Enxergava o ambiente internacional mais flexível do que a bipolaridade mostrava. Uma dessas opções foi fortalecer o discurso terceiro-mundista. Entende-se por Terceiro-Mundismo o movimento que teve o pontapé inicial com Conferência de Bandung em 1955 e que inaugurou o desenvolvimento das relações Sul-Sul, possibilitando pela primeira vez a periferia do sistema mundial se organizar e fundamentar suas bases atuação externa em meio ao contexto de Guerra Fria, conforme colocam Pereira e Medeiros (2015).

As principais exigências eram agilizar a descolonização e assegurar o não alinhamento à nenhuma das potências da Guerra Fria, a fim de garantir uma autonomia que permitisse soberania e autodeterminação dos povos. (PEREIRA; MEDEIROS, 2015; p. 119-120). Isso explica em grande parte o reflexo dessa mudança nos votos do Brasil na AGNU, que passaram a contrariar veementemente os votos dos Estados Unidos a partir de 1975. Quanto ao Conselho de Segurança (tabela 2), na década de setenta o Brasil não participou como membro não permanente, o que impossibilita uma comparação com a AGNU.

Conforme Spektor (2004), a finalidade dessa liberalização foi, no âmbito doméstico, uma tentativa de flexibilizar o aparelho militar cristalizado do Estado a fim de aproximá-lo da sociedade brasileira. Em outras palavras, foi uma tentativa de criar mais consenso internamente com outros setores da sociedade que se sentiam à margem do processo político. Percebe-se então que a elite militar não era o único grupo de interesse cujas demandas o governo Geisel respondia. Dentro da elite militar havia ainda facções rivais de militares contra as quais o presidente tinha que manobrar e travar batalhas, por exemplo, contra a linha dura, segundo Spektor (2004). O autor ainda afirma que o consenso doméstico criado entre esses diversos grupos por meio

da política externa foi alicerçado, por exemplo, quando Geisel fortalecia o tom do terceiro mundismo no discurso diplomático, o que compensava o conservadorismo.

Conforme Gonçalves e Miyamoto (1993) esse projeto governamental introduzia medidas de liberalização cautelosamente controladas, visando-se uma ampliação da base consensual do regime rumo a um retorno gradativo ao ambiente democrático. Em suma, o que estava sendo discutido era uma descentralização do poder, contanto que “parcela ponderável desse poder permanesse retido nas mãos de aliados confiáveis”. (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993; p. 229).

Lessa (1998) nomeou essa tendência de busca à abertura para novas parcerias de “universalismo”, situado dentro do realismo político que se enquadra na lógica pragmática. O cerne da política externa brasileira passou a ser o pragmatismo realista e universalista, mais racional e menos ideológico, com parcerias bilaterais seletivas e instrumentalizáveis em todos os continentes. Esse comportamento apresentou seu apogeu na década de setenta, o que corrobora mais uma vez o fato da escolha de se distanciar de Israel, (o que ficou evidenciado por meio do voto antissionista) em um momento em que parcerias com países árabes se traduziriam em muito mais ganhos em favor de abastecimento energético. Apenas equidistância não seria mais suficiente para garantir todos esses benefícios, segundo as fontes e as informações já apresentadas. O Brasil precisou se posicionar e o fez, quando decidiu votar a favor da Resolução 3379 que reconhecia o Sionismo como racismo e discriminação. A própria Embaixada de Israel torna público o fato de que durante o regime militar as relações diplomáticas entre os dois países passaram por uma fase de limitação. (ISRAEL, 2009, p.1).

Desse modo, o universalismo foi um fator de ampliação da liberdade diplomática, do qual o Brasil lançou mão no momento crítico do choque, que pode ser sintetizado nas seguintes palavras:

O universalismo seletivo resultante desta visão pragmática de formulação e implementação da Política Exterior tem permitido a escolha de parceiros preferenciais, aos quais se atribui atenção diplomática privilegiada, com o objetivo de lhes conferir densidade política e econômica, o que permitiria a auferição de ganhos concretos de lado a lado. Este movimento (...) pode ser conceituado como construção de Parcerias Estratégicas, que são relações políticas e econômicas prioritárias (...). (LESSA 1998, P. 31).

A conduta universalista que o Brasil acabara de tomar com Geisel, reflete a percepção de que o mundo não girava somente ao redor do conflito Leste-Oeste e que era

necessária a busca por diversos outros pólos de aproximação que não o alinhamento natural e tradicional com os Estados Unidos, e este, como aliado preferencial, perdeu espaço. O Brasil preferiu se voltar para o eixo Norte-Sul ou terceiro-mundista. (MENDONÇA; MYIAMOTO, 2011; p.14-15).

As instituições que representam ou apoiam os interesses israelenses, como a Embaixada de Israel no Brasil e a CONIB condenam veementemente esse período histórico em que ocorreu o voto antissionista, reiterando que no regime militar a relação bilateral brasileira com Israel sofreu limitação. (ISRAEL, 2009; p.1). Segundo a CONIB (2014), as votações brasileiras em fóruns multilaterais como a ONU demonstram um “constante viés anti-israelense”. É tão tal que Chmelnitsky (2014), no discurso promovido pelo Itamaraty, lamenta

(...) o alinhamento automático do Brasil a estratégias que buscam isolar e deslegitimar o Estado judeu. Os referidos tomadores de decisão e formadores de opinião nos perguntam como o Brasil, país tão admirado em Israel por sua cultura, cordialidade e democracia, pode privilegiar relações políticas, em fóruns internacionais, com ditaduras e regimes autoritários existentes no Oriente Médio. (CHMELTSKY ao Itamaraty, 21 de março de 2014).

3.5 Modelo Analítico de Hermann aplicado ao caso do voto antissionista

Os dois momentos que constituem o foco da análise deste trabalho serão classificados de acordo com o estudo de Hermann (1990), que tipifica quatro perfis de mudança vivenciados em política externa. Os quatro perfis são: *adjustment changes*, quando há mudança no nível de esforço empreendido por um país para alcançar determinado objetivo, sendo, por sua vez, uma mudança quantitativa; *program changes*, que se refere à mudança nos métodos pelos quais um objetivo é perseguido, sendo esta uma mudança qualitativa; *problem/goal changes*, quando o próprio objetivo inicialmente buscado muda; e finalmente, *international orientation changes*, sendo este o maior arquétipo de mudança na diplomacia e ocorre quando há uma reorientação completa da política externa, mudando o papel e atuação de um país no cenário internacional. (HERMANN, 1990. p. 5). Cada uma dessas mudanças apontadas acima são reflexos de diferentes causas, as quais Hermann (1990) dividiu em quatro tipos. A primeira causa é classificada como *leader driven*, que resulta da atuação da autoridade política que está à frente do governo, a qual implementa o redirecionamento diplomático de acordo com sua visão de mundo, desde que tenha o poder para levar a cabo tal mudança. (HERMAN, 1990; pp.11-12). O segundo tipo de

causa é classificado como *bureaucratic advocacy*, quando outros setores do governo têm interesse e apoiam um redirecionamento na política externa. Para tanto, é necessário que esses atores estejam bem posicionados no cenário de poder interno. A terceira causa de mudança é conhecida como *domestic reconstructing*, que se refere à diferentes segmentos da sociedade politicamente relevantes de cujo apoio o regime precisa para implementar a mudança, podendo esses próprios segmentos se tornarem o agente da mesma. Em outras palavras, trata-se do poder que as elites políticas que legitimam o governo têm de apresentar demandas e inseri-las na atuação externa do país, gerando mudanças. Por fim, a última configuração como fonte de mudança é apontada como *external shocks*, os quais mudam a atuação dos formuladores a partir de eventos dramáticos que ocorrem na arena internacional. Os choques externos são caracterizados como eventos de grande visibilidade e impacto imediatos, não podendo ser ignorados pelo líder e por sua vez, podem causar as maiores mudanças na política externa. Essas causas podem atuar separadamente ou em conjunto. (HERMANN, 1990; p. 12).

Nos termos de Hermann (1990), a causa da mudança de postura do Brasil para com sua política externa foi um *external shock*, que foi a crise do petróleo, pois esse evento, conforme explicado anteriormente foi um constrangimento de ordem internacional que reverberou nas pequenas e nas grandes economias mundiais. No caso do Brasil, esse choque impôs a necessidade de um redirecionamento externo. Essa fonte de mudança é caracterizada como sendo um impacto de grande visibilidade e que causa resposta imediata (HERMANN, 1990; p.11). Entretanto, é possível pensar na combinação de duas fontes de mudança, pois o próprio Hermann (1999) admite que uma fonte pode ativar outra, usando como exemplo um *external shock* ativando uma *leader driven initiative*. Esse caso é muito atribuível ao momento do governo Geisel, pois pode-se perceber que o choque externo ativou uma resposta do líder. Essa resposta pôde ser vista em várias áreas campos em que a política externa pode atuar. Por exemplo, na ONU, quando o voto antissionista inaugura um momento em que o padrão de votação brasileiro contraria os votos norte-americanos, como pode ser visto na TABELA 1. Essa mudança de padrão é um reflexo da mudança pragmática do Brasil, em que se opta pelo não alinhamento com os EUA, pela recusa a atuar mediante o conflito Leste-Oeste e pelo engajamento com o movimento terceiro-mundista. Além, é claro, da opção de se apoiar a causa árabe ao condenar o sionismo como forma de discriminação racial. O voto antissionista brasileiro não foi

um acontecimento isolado, e sim, a inauguração de um novo momento na política externa brasileira, que se traduz tanto em abrir mão do alinhamento automático com os EUA, pois estes sempre votam a favor de Israel, mas também se traduz em apoiar a causa árabe com a finalidade de garantir parcerias econômicas e fornecimento energético. Portanto, o voto antissionista foi um momento de grande oportunidade para o Brasil mostrar para os países árabes que era aliado ao preferir defender os interesses palestinos em detrimento da causa israelense. Hermann (1990) destaca rumos que a mudança de política externa pode tomar, sendo eles isolamento, autoconfiança, dependência ou diversificação. Claramente é possível ver que a política externa geiseliana optou por uma diversificação, ao buscar novos campos de atuação no mundo que não fossem apenas os dois pólos de poder da Guerra Fria. Mas sim, buscando novas parcerias em todo o mundo, como foi o caso da aproximação com países árabes, refletindo em mudança dos votos na ONU, como no voto antissionista, apoiando a descolonização e como mostram os discursos de Azeredo da Silveira

Dentro do espectro de causa das mudanças, há aquela chamada de *leader driven*, quando o líder decide mudar e aplica uma nova orientação na política externa de acordo com sua visão de mundo. Isso aconteceu também, pois a escolha de promover uma nova orientação por Geisel não foi amplamente apoiada pelos demais grupos militares que influenciavam o governo, pois como defendem Santos e Uziel (2015), ele enfrentou resistência da linha-dura do regime, que pretendiam manter o alinhamento automático com os Estados Unidos. Para Geisel esta opção já era obsoleta. Hermann (1990), em seu modelo, destaca que na tentativa de implementar a mudança, é muito provável que o líder sofra resistência da burocracia organizacional e das estruturas comprometidas com a manutenção da política externa vigente. Isso aconteceu com Geisel, que como foi dito anteriormente, sofreu grande resistência da linha dura do regime, a qual preferia manter o alinhamento automático com os Estados Unidos. Outro fator que corrobora a existência de uma causa do tipo *leader driven* é que, de acordo com Santos e Uziel (2015) Geisel tinha um perfil centralizador, preferia discutir os assuntos pessoalmente com seus conselheiros, notadamente Azeredo da Silveira, a quem consultava em principalmente e em primeiro lugar quando se tratava de política externa.

A resposta do Brasil no contexto de dependência de petróleo árabe obedeceu ao princípio norteador de sua diplomacia, que é o pragmatismo, ao agir mediante a

obtenção de ganhos econômicos, tendo que sair da posição de equidistância frente ao conflito árabe-israelense e se posicionar a favor da causa árabe. Desse modo, optou por criticar Israel em seus discursos, votar a favor das resoluções que trataram dos direitos dos refugiados palestinos e da soberania e autodeterminação de seu povo, e por sua vez, votar contra Israel em todas as resoluções que tratassem de suas práticas em territórios ocupados, de seu armamento nuclear e da questão de Jerusalém. Segundo a cronologia das relações bilaterais entre Brasil e Israel disponível no MRE, não houve nenhuma visita de chanceleres entre os dois países a partir de 1974, sendo retomadas apenas em 1987. Isso é uma evidência de que Israel não fazia parte dos interesses brasileiros nesse intervalo de tempo, dialogando com a ideia de Lessa (1998), que caracterizou Israel como “relacionamento excludente” para o Brasil.

Tendo explicado a natureza da causa (*external shock* combinado a *leader driven*) que culminou nesse ajuste diplomático do Brasil, resta saber em que categoria se enquadra o ajuste propriamente dito. Para tal, é necessário compreender também a teia de atores internos que tem a capacidade e a autoridade de tomar decisão e causar o dito redirecionamento em política externa. Hermann (2001) sintetiza em três categorias chamadas de unidades decisórias os principais atores tomadores de decisão em política externa, os quais podem ser: líder predominante, *single group* ou coalizão de autores autônomos. Hermann (2001) define unidade decisória como aquele indivíduo ou grupo de indivíduos que tem capacidade e autoridade para comprometer os recursos da sociedade e a autoridade de tomar decisões. Tendo como base esses conceitos, identifica-se que no Brasil, no contexto de 1975 na ditadura militar em que o regime não era a democracia, a unidade decisória girava em torno da elite militar.

Haja vista a contextualização da mudança engendrada pela política externa de Geisel e da própria percepção da necessidade da mesma, torna-se possível classificar a mudança na agenda para Israel como *orientation change*, que é o grau de maior de redirecionamento de política externa. (HERMANN, 1990; p. 5). Observou-se, pois, que o Brasil adotou uma mudança de orientação em sua relação bilateral com Israel, entretanto, preservou-se alguns elementos da política externa como um todo, como o pragmatismo que foi inaugurado em momentos anteriores a Geisel. Mas há mais mudanças além daquela direcionada a Israel. As demais mudanças estão se explicam pelo fato de o Brasil ter optado sair do eixo leste-oeste no contexto de Guerra Fria em

busca de maior margem de manobra, pelo fato de o Brasil abrir mão do alinhamento tradicional com os EUA para ir em busca de suas próprias parcerias, em busca de reposicionamento no cenário internacional por meio do movimento terceiro-mundista e sair do alinhamento automático com os EUA. Essa mudança não expressa ser apenas um pequeno ajuste, pois abandonar uma lógica de alinhamento tradicional denota grande reorientação. Tampouco essa mudança reflete *problem/goal change*, pois o objetivo longo continua o mesmo, que é o desenvolvimento. Portanto, conclui-se que, quando uma causa de grande magnitude criou a necessidade de mudança em política externa, essa mudança também teve grande magnitude para o caso específico de Israel, expressada com o voto antissionista.

O modelo de Hermann (1990) se encaixa muito bem com o caso da mudança pragmática engendrada no governo de Ernesto Geisel, pois este modelo defende a ideia de que, duas coisas são necessárias para afetar a política externa: primeiro, deve haver uma mudança no sistema, e segundo, essa mudança deve ser o gatilho para o redirecionamento governamental da política externa (HERMANN, 1990; p. 11). Temos, então, uma mudança sistêmica, que foi o choque do petróleo que logo em seguida impulsionou um redirecionamento governamental, sendo um deles o voto antissionista. Hermann (1990) chama atenção para as estruturas burocráticas que queiram apoiar tal mudança. Há uma resistência a ser sobrepujada, entretanto, pode haver setores ou simplesmente atores que apoiem a mudança e estejam bem posicionados dentro dos quadros de poder governamentais suficientemente a ponto de impulsionar a mesma. No caso em estudo, um dos atores responsáveis da mudança foi o ministro Azeredo da Silveira, quiçá porta voz desta ao anunciar o novo modelo de política externa, pragmático e responsável. Como diz Hermann (1990), a maioria das mudanças ocorridas em política externa ocorrem devido a uma percepção dos líderes de alguma iniciativa no ambiente externo. Os atores que estão bem posicionados e que tem conhecimento adquirido para perceber e receber tais movimentações internacionais terão mais estrutura para implementar alguma resposta e mais conhecimento para interpretar os problemas. Azeredo, por seu histórico como funcionário diplomado do MRE e sua experiência provavelmente tinha o cabedal necessário para tal. Em outras palavras para se efetuar uma mudança em política externa, os agentes ou líderes precisam ter os meios de agir em um processo de tomada de decisão. Resumidamente, o processo começa com o que Hermann (1990) chama de agentes primários de mudança, que são as causas. No caso em

estudo a causa foi um choque externo, mais especificamente o choque do petróleo. Tendo atuado um agente externo de mudança, dependendo da percepção do líder e de sua interpretação do problema, tem-se a decisão do governo de mudar. Tendo passado pelo processo de tomada de decisão, tem-se uma mudança que pode envolver desde um pequeno ajuste a uma mudança de orientação internacional. No caso da mudança feita por Geisel, optou-se por classificá-la como uma mudança de orientação, visto que há consequência em várias esferas da política externa, como diversificação de parcerias, mudança do padrão de votação na ONU com o voto antissionista, afastamento do alinhamento automático com os EUA e aproximação com países árabes e com o movimento terceiro-mundista.

Segundo Hermann (1990), esse processo de tomada de decisão não é linear. Para problemas maiores, o processo geralmente envolve ciclos e pausas, entretanto, apresenta sete estágios, que envolvem expectativas iniciais, estímulo do ambiente externo, reconhecimento de informação discrepante, identificação de uma conexão entre o problema e a nova política, desenvolvimento de alternativas, construção de consenso para a escolha e implementação da nova política. (HERMANN, 1990; p. 14).

4. A QUARTA FASE: RELAÇÃO BRASIL-ISRAEL NO GOVERNO DILMA E O PAPEL DO ITAMARATY NO CASO “ANÃO DIPLOMÁTICO”

Durante o governo de Dilma Roussef, as imprensas brasileira e internacional apontaram uma miríade de tensões diplomáticas entre Brasil e Israel. O presente capítulo se dedica a analisar por que tais tensões aconteceram recorrentemente nesse governo, motivado pelo fato de que se constitui como um tema aparentemente pouco discutido, pois não foram encontrados estudos tratando sobre a análise da diplomacia para Israel no governo Dilma. A identificação desses dois momentos como pontos atrito se justifica pelo fato de que, a ocasião do voto antissionista está contida em um contexto de mudança na política externa brasileira denominada “pragmatismo responsável”, em que se busca maior autonomia em relação ao Ocidente. Este momento foi tratado pormenorizadamente no terceiro tópico. O segundo momento se justifica pela declaração do chanceler israelense ao chamar o Brasil de “anão diplomático”, que trouxe à tona questionamentos nos meios de comunicação sobre o suposto apoio pró-árabe do Brasil, que minaram as relações diplomáticas com Israel recentemente. Optou-se, então, por recorrer a fontes primárias em busca de dados sobre comércio bilateral entre os dois países durante o governo Dilma a fim de compreender a complexidade dessas supostas tensões e suas consequências. Entretanto, há diversas informações acessíveis sobre o governo anterior (Lula) e sua diplomacia, assim como estudos que tratam tanto da sua política para a região do Oriente Médio, quanto para o conflito entre Israel e Palestina.

A hipótese que o trabalho sustenta gira em torno de que as relações bilaterais entre Brasil e Israel são afetadas pela preferência brasileira de se aproximar do mundo árabe. Essa tendência começou durante a crise do petróleo de 1973, com a necessidade de diversificação de parcerias diplomáticas a fim de garantir recursos energéticos provenientes de países árabes. Esse deslocamento é conhecido como universalismo, que veio se construindo gradativamente desde o fim da II Guerra Mundial e vivenciou seu apogeu na década de setenta (LESSA, 1998; p. 30). A respeito do conflito árabe-israelense, Norma Breda dos Santos indica que foi no governo Lula que o Brasil, pela primeira vez, tratou de um assunto de paz e segurança internacionais que não seja do seu entorno regional fora âmbito da ONU. O ex-chanceler Celso Amorim (2003-2011) em seu livro intitulado “Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva”, relata os esforços empreendidos por ele

e pelo ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva para uma aproximação efetiva com o Oriente Médio, como com a criação da ASPA, expressando a importância em fortalecer relações com a região, com o objetivo de concretizar uma agenda revisionista, contando com seu apoio para temas como reforma do CSNU. De acordo com Vilela e Neiva (2011), a política externa lulista é especial por ser caracterizada como diplomacia presidencial, aquela em que o presidente participa ativa e pessoalmente de negociações e soluções de conflitos, tornando-se o principal condutor da mesma. Uma das evidências desse fato é o número significativos de viagens realizadas por ele. (VILELA; NEIVA, 2011, p. 71). Assim, a práxis universalista também é atribuída ao governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Dentro de sua política para o Oriente Médio, um fato discutido por Amorim (2015) e que necessita destaque foi a simpatia de Lula pelo Irã, dados os eventos da declaração do Teerã, intermediado por Brasil e Turquia. Segundo Kahl (2012), o Irã é adversário de Israel e sua corrida por armas nucleares reitera sua competição com este pela liderança na região do Oriente Médio. A linha ocidental, inclusive Israel acreditavam erroneamente, nas palavras de Amorim (2015) que o papel do Brasil seria convencer o Irã a aceitar as propostas ocidentais e desistir do programa nuclear. Rebatendo Kahl, Waltz (2012) argumenta que quando um país, a exemplo do Irã, está determinado a desenvolver armas nucleares é muito difícil fazê-lo mudar de ideia. Isso dialoga com o pensamento de Amorim (2015), que defende que aplicar sanções ao Irã iria aumentar sua insatisfação e em retaliação, este iria se engajar mais ainda em seu projeto nuclear. O ex-chanceler destaca também o ataque da mídia brasileira na ocasião da visita do presidente Marmoud Ahmadinejad à Brasília, a qual apontava legitimação por parte do Brasil das violações de direitos humanos ocorridos no regime aiatolá.

4.1 O acordo de Livre Comércio entre Mercosul e Israel

Como um elemento que faz parte da relação bilateral, o aspecto comercial também merece destaque nesta análise. O intuito de incluí-lo é observar se houve alguma alteração no intercâmbio comercial no período da quarta fase da reação. Em 2007 o Mercosul assinou um acordo de livre comércio com o Israel, tornando este a primeira parceria extra regional do bloco com essa profundidade de aproximação comercial. De acordo com a Embaixada de Israel (2009), trata-se de um acordo que

visa à abertura de comércio de bens, cooperação em normas técnicas, sanitárias, cooperação tecnológica e aduaneira. (ISRAEL, 2009, p.1). O acordo entrou em vigor no dia 28 de abril de 2010, data em que a tarifa aduaneira foi reduzida no Brasil, com as demais reduções acontecendo no dia primeiro de janeiro de cada ano subsequente. Segundo o Mercosul (2010), os benefícios do acordo para o exportador proveniente do bloco foram a eliminação imediata da tarifa de 90% dos produtos que o Mercosul exporta para Israel. Os outros 10% sofreram reduções graduais até sua total eliminação. Já para o exportador de Israel, com a entrada do acordo em vigor, 50% dos produtos israelenses tiveram eliminação imediata nas taxas de importação, sendo que os demais produtos passaram por reduções graduais. (MERCOSUL, 2010; p.1). Observa-se na Tabela 3 que o intercâmbio comercial entre Brasil e Israel realmente aumentou se comparados os anos de 2011 (ano subsequente ao acordo) e 2010., o que pode ser reflexo do acordo de livre comércio com o Mercosul. Porém, não é um aumento que se sustenta e se mantém estável nos anos seguintes. Oscilações são observáveis. Por exemplo, nos anos 2014, 2015 e 2016 (anos durante e após o caso do anão diplomático), o intercâmbio bilateral sofreu três quedas consecutivas. Isso demonstra que o acordo não tornou o comércio bilateral entre Brasil e Israel um fenômeno crescente ou estável, pois apesar do acordo em vigor, ainda são observáveis retrações, pelo menos no caso do Brasil. Segundo relatório da chancelaria de Israel, suas relações com a América do Sul, Central e Caribe se estreitaram nas décadas de 50 e 60 devido a programas de cooperação em diversas áreas, como agricultura, medicina e desenvolvimento rural, regional e comunitário. Entretanto, o relatório sustenta que na década de 70, os eventos políticos locais e internacionais diminuíram o apoio dos países latino-americanos e caribenhos a Israel, sobretudo em fóruns multilaterais como a ONU. (ISRAEL, 2010, p. 171).

Na visão de Casarões e Vigevani (2014) as tensões com Israel devem ser vistas não somente através da lente de relações bilaterais, mas também por fatores externos, como o grau de confronto ou aproximação com os Estados Unidos, a diversificação universalista e maior inserção do Brasil no mundo e a tendência majoritária do Brasil em fóruns multilaterais. Independentemente da causa dessas tensões, ou por fatores de nível restrito ao ambiente bilateral ou fatores globais, é possível contextualizá-las à luz de princípios norteadores da diplomacia do Brasil, como no caso do pragmatismo responsável geiseliano (SPEKTOR, 2004), e no caso recente sendo consequência de uma diversificação. Pela análise dos dados

apresentados e da literatura analisada, a diferença do período de Geisel para o atual é que no primeiro, o Brasil teve que expressar de forma veemente essa mudança de modo a sinalizar apoio à causa árabe. Percebe-se que foi uma escolha racionalmente calculada em prol de obter ganhos. Por isso foi uma mudança mais radical. No caso atual, essa escolha expressa uma tendência que o Brasil já havia expressando historicamente, consequência de uma diversificação. Essa tendência veio de uma reavaliação, segundo Pecequillo (2008) do papel do Brasil como potência média e emergente, que demandava uma diplomacia de alto perfil adequada a suas reais capacidades.

Em se tratando do governo de Dilma Roussef, Cervo e Lessa (2014) apontam que houve declínio nas relações internacionais do Brasil comparado com o governo antecessor. As causas apontadas desse declínio foram a falta de uma revisão da política de comércio exterior, impedindo a adaptação frente à competitividade internacional e entraves estatais que impediram o paradigma logístico de conduta entre Estado e sociedade. (CERVO; LESSA, 2014; p. 134-135).

O foco na análise é que, o governo de Dilma Roussef foi apontado pela mídia como anti-israelense diversas vezes. O caso ganhou repercussão até mesmo em grandes veículos internacionais da mídia, como o *Washington Post*. O que resta saber é em que grau essas tensões ocorreram e se elas reverberaram em outras áreas fora do âmbito do discurso, como a área comercial. Para tanto, serão usados dados organizados pelo MRE de importação e exportação entre os dois países como base empírica desse trabalho, a fim de ser possível estabelecer um diálogo com as classificações de Hermann (1990).

Segundo documento disponibilizado pela chancelaria israelense intitulado com *Antisemitism Worldwide* de 2014, o que houve no Brasil foi um caso de antissemitismo (na ocasião da escalada do conflito em Gaza), que na leitura israelense, foi intensificado como nunca antes, principalmente entre os partidos de esquerda, como o PSTU e o PSOL, o que consta no documento. Essa situação, segundo o estudo israelense, foi criada pelo incidente diplomático entre os dois países, quando o Brasil decidiu chamar para consultas seu embaixador em Tel-Aviv, um ato de protesto quanto os ataques israelenses, considerados “desproporcionais”. Esse documento revela, portanto, que no pensamento do governo israelense, o comportamento brasileiro se caracteriza como antissemitismo. (ISRAEL, 2014).

Os dados de comércio entre Brasil e Israel expostos na Tabela 3 podem fomentar a ideia de tensão entre os dois países após a polêmica do anão diplomático, pois o intercâmbio comercial entre os dois países no ano de 2014 revela queda de 13%, seguida de uma queda em 2015 de 31,5%. Entretanto, não é possível afirmar que a causa dessa queda foi somente o caso do “anão diplomático”. Há de ser observar outros fatores, porém, o caso pode ter contrubuído. Em pormenores, a participação brasileira nas exportações para Israel sofreu uma queda de 23% de 2011 a 2015, enquanto as importações caíram 15,6 % depois do ápice das tensões. É possível visualizar no Gráfico 2 a queda da participação brasileira no comércio de Israel nos anos de 2014 e 2015. Isso revela queda da demanda de Israel por produtos brasileiros. Segundo dados da Divisão de Inteligência Comercial do MRE, o Brasil ocupa apenas a 26ª posição no ranking de países de origem das importações israelenses, sendo a pauta de importação liderada por carnes e açúcar. (BRASIL, 2016; p. 11). Os EUA mantêm a liderança do intercâmbio comercial com Israel. Percebe-se que o padrão de votação na ONU dos Estados Unidos traduz apoio a Israel, pois os EUA sempre votam não nas resoluções que o condenam.

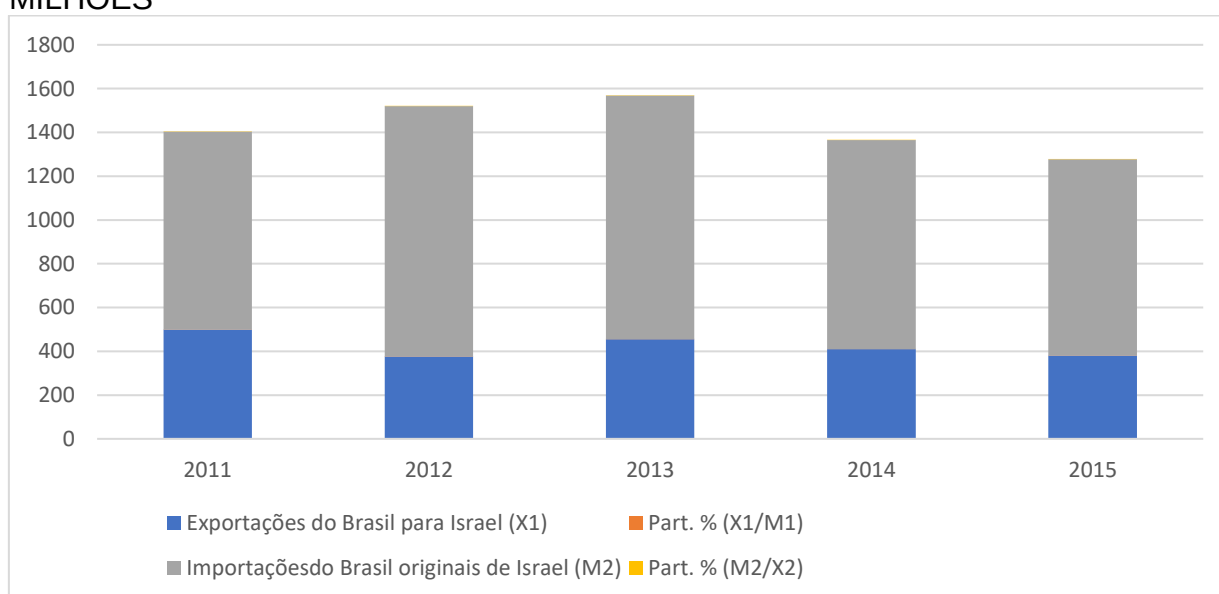
É possível identificar que em 2014, ano do caso “anão diplomático”, houve uma queda no comércio bilateral entre Brasil e Israel, como se pode observar na TABELA 3, denotando que o Brasil não se configura como uma parceria comercial essencial para o mercado israelense. Assim, a postura do Brasil no governo de Dilma de “alfinetar” Israel por seu comportamento nos conflitos no Oriente Médio é uma decisão que não produz consequências desastrosas para o Brasil. Aparentemente o que se pretende com tais atitudes é ser coerente com a política universalista e revisionista de longo prazo que havia se intensificado com o fortalecimento do diálogo com o mundo árabe.

TABELA 3: EVOLUÇÃO DO INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASIL-ISRAEL

	Exportações			Importações			Intercâmbio comercial			
Anos	Valor	var. %	Part. % no total do Brasil	Valor	var. %	Part. % no total do Brasil	Valor	var. %	Part. % no total do Brasil	Saldo
2006	273	3,6%	0,20%	474	1,1%	0,52%	746	2,0%	0,33%	-201
2007	356	30,5%	0,22%	677	42,8%	0,56%	1.032	38,3%	0,37%	-321
2008	399	12,0%	0,20%	1.221	80,5%	0,71%	1.620	56,9%	0,49%	-823
2009	271	-32,1%	0,18%	652	-46,7%	0,51%	922	-43,1%	0,33%	-381
2010	340	25,5%	0,17%	1.013	55,4%	0,56%	1.352	46,6%	0,35%	-673
2011	499	46,8%	0,19%	904	-10,7%	0,40%	1.403	3,8%	0,29%	-406
2012	376	-24,6%	0,16%	1.144	26,4%	0,51%	1.520	8,3%	0,33%	-768
2013	455	20,9%	0,19%	1.114	-2,6%	0,46%	1.568	3,2%	0,33%	-659
2014	410	-9,9%	0,18%	954	-14,3%	0,42%	1.364	-13,0%	0,30%	-544
2015	381	-7,1%	0,20%	896	-6,1%	0,52%	1.277	-6,4%	0,35%	-515
2016 (jan-mar)	104	30,4%	0,26%	110	52,70%	0,34%	214	-31,5%	0,29%	-6,2
Var. %										
2006-2015		39,70%			89,10%			71,10%		n.c.

FONTE: MRE; Divisão De Inteligência Comercial-Mdic; abril, 2016

GRÁFICO 2: PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO COMÉRCIO DE ISRAEL, US\$ MILHÕES



FONTE: MRE; Divisão De Inteligência Comercial-DIC; abril, 2016

A literatura discutida e os dados apresentados denotam que os movimentos diplomáticos brasileiros que vão de encontro com as atitudes israelenses no ano de 2014 não exprimem uma mudança de paradigma na política externa aos moldes do ocorreu no governo Geisel. Denota-se uma tendência à continuidade, que apenas se intensifica. Apropriando-se dos conceitos de Hermann (1990), é possível classificar esses choques diplomáticos como *adjustments*, quando se aumenta a intensidade daquilo que se busca por meio da política externa, sem mudar o objetivo ou os métodos. A história mostra que os métodos que o Brasil utiliza para sinalizar apoio ao mundo árabe, seu aliado preferencial desde 1973, é contrariando os interesses de Israel.

Como no governo de Dilma Roussef houve uma queda nas relações internacionais do Brasil conforme indicam Cervo e Lessa (2014), isso indica que não houve forte diplomacia presidencial em seu governo, função que ficou, portanto, delegado ao Itamaraty ou MRE de formular a política externa brasileira de acordo com seus princípios norteadores. O MRE tem uma visão universalista, pragmática e diversificada. Segundo Silva e Kunarth (2010), a política externa brasileira passou a ser universalista, ou seja, ter relações diplomáticas com países de todos os continentes, a partir de 2003 com o presidente Luís Inácio Lula da Silva, buscando a inserção do Brasil numa posição de maior destaque no sistema internacional. O MRE segue uma política formulada pela Presidência da República, porém há de se destacar sua autonomia como órgão burocrático, pois como destaca Senhoras (2013)

“A autonomia relativa do Ministério de Relações Exteriores, também conhecido como Itamaraty, nos processos de formulação da política externa brasileira tem sido amplamente identificada na literatura como um marco estrutural de longa duração no Estado Nacional, haja vista que foi conquistada devido à consolidação institucional de um corpo de diplomatas, segundo uma lógica meritocrática e racional de especialização burocrático-administrativa que trabalha para os interesses nacionais do Estado e não para governos, partidos, ou, segmentos da sociedade. (SENHORAS, 2013; p. 1).

Portanto, a política formulada nos quadros do Itamaraty, independentemente do governo, segue determinados padrões institucionais e racionais de acordo com conhecimentos e especialização pela qual seus funcionários passam. Isso dá ao órgão certa autonomia, fazendo com que a política externa brasileira seja uma política de Estado e não de governo. Sendo assim, como a diplomacia presidencial de Dilma era de baixo perfil como apontam Cervo e Lessa (2014), temos que o Itamaraty foi o

principal formulador da política externa no período de seu governo, sendo Luiz Alberto Figueiredo o então ministro das Relações Exteriores. Hermann (1990) classifica as causas ou fontes de eventos em política em quatro tipos, como foram mostrados anteriormente. Um desses tipos se chama *bureaucratic advocacy*, que se refere a um setor ou órgão burocrático governamental que defende a mudança podendo até mesmo se transformar no agente desta. Pode-se afirmar que a fonte dessa decisão (de chamar o embaixador em Tel Aviv para consultas e criticar Israel pela escalada do conflito em Gaza) foi o Itamaraty, portanto foi um órgão burocrático que tem certa autonomia e responsabilidade para tomar a decisão de condenar Israel no contexto do conflito árabe-israelense. Portanto é possível classificar a fonte dessa decisão como sendo do tipo *bureaucratic advocacy*. Outro fato de corrobora essa ideia de classificação é que Hermann (1990) afirma que a tomada de decisão burocrática tende a ser conduzida por indivíduos profissionais e especializados dentro de instituições governamentais. Escolhas e opções são feitas por ministros e implementadas por um departamento do governo. O Itamaraty traduz muito bem essas características, por se tratar de um órgão com funcionários especializados e comandado por um ministro.

Tendo em vista os tipos de rumo os quais Hermann (1990) defende que a política externa pode tomar (isolamento, autoconfiança, dependência ou diversificação), e tendo em vista o Itamaraty como órgão executor e formulador de política externa, tem-se que a decisão do então chanceler Luiz Alberto Figueiredo de chamar para consultas o embaixador em Tel Aviv e posteriormente criticar o “uso desproporcional da força” por parte de Israel é uma postura que caracteriza autoconfiança, pois o Brasil tinha a opção de não fazer nada e ficar neutro com relação a esse episódio. Tinha a opção também de seguir os EUA e não condenar os ataques de Israel em Gaza, entretanto, as preferências do Brasil eram defender a causa Palestina, postura que continua seguindo a exemplo do voto antissionista, além de denotar uma continuidade com a política de diversificação resgatada no governo Lula.

Analisando as notas à imprensa do MRE é possível perceber o quanto o Brasil continua advogando pela causa Palestina e, apesar de se declarar amigo e parceiro de Israel, se mostra a favor das condenações ao mesmo na ONU e fora dela, como mostra a nota 67:

O Governo brasileiro lamenta que o projeto de resolução sobre a ilegalidade dos assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados, incluindo Jerusalém Oriental, não tenha sido adotado no Conselho de Segurança das Nações Unidas. (MRE, nota 67, 2011).

4.2 A CONIB

Como já foi adiantado no capítulo 1, a CONIB³ foi criada em 1949 e se trata de uma instituição que representa a comunidade judaica brasileira, cujos princípios são apoio ao Estado de Israel, o sionismo e o diálogo pacífico com os países árabes vizinhos. Foi adiantado também que a CONIB lembra com entusiasmo o episódio em que o Brasil foi favorável à Partilha da Palestina na sessão que foi presidida por Oswaldo Aranha, fato que marca o início da relação com Israel em sua primeira fase, de equidistância. Por outro lado, a CONIB lamenta a postura do Brasil na ONU no período militar, quando a partir daí votou desfavoravelmente a Israel, tomando o sionismo como racismo e discriminação racial e a seguinte aproximação com os países árabes, vide discurso transcrito no capítulo 2. Esse fato finalizou a fase de equidistância e iniciou a fase pragmática. Optou-se por falar desse órgão em mais detalhes neste último capítulo, pelo fato de já se ter apresentado o histórico da relação, alguns dados comerciais, o impacto do voto antissionista e as motivações para o mesmo, bem como também o caso do anão diplomático. Assim, será possível uma melhor compreensão do papel político da instituição e das opiniões da mesma na matéria de política externa.

De acordo com a própria instituição, ela é uma associação sem fins lucrativos que atua com base em princípios como paz, democracia, combate ao terrorismo e à intolerância, justiça social e diálogo inter-religioso. Ao longo de sua história vem desempenhando um diálogo entre a comunidade judaica e os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e com a sociedade civil, além de posicionar-se no combate ao antissemitismo. Portanto, percebe-se que a CONIB é uma instituição sobretudo política, que apresenta interesses claramente definidos em prol das demandas da sociedade judaica como um todo, dentro e fora do Brasil, pois ela se posiciona em prol dos interesses de Israel no Oriente Médio por meio do sionismo político e defende o direito de Israel viver em paz em suas fronteiras. (CONIB)

³ A razão de trazer a CONIB como elemento de análise para essa relação bilateral está relacionada ao fato de que esta instituição se caracteriza como um grupo de pressão defensor dos princípios de Israel legitimamente reconhecido pelo Itamaraty, o qual ouve e reconhece suas demandas, conforme discurso apresentado no tópico 2, em que o presidente da CONIB expressa suas impressões ao Itamaraty a respeito da relação Brasil-Israel.

Cláudio Lottemberg, presidente da CONIB durante a polêmica do “anão diplomático”, pediu que o governo brasileiro tomasse uma posição mais equilibrada quanto ao conflito em Gaza. Por outro lado, se dirigiu à própria comunidade judaica brasileira, declarando que a mesma não deve apenas defender os interesses de Israel, e sim pressionar para que um diálogo pacífico ocorra no Oriente Médio. (CONIB, 2014). O que se pode perceber é que as instituições que representam os interesses judaicos e israelenses no Brasil, tanto a Embaixada de Israel que é um órgão governamental israelense, como a CONIB, que é um órgão da sociedade civil e que compartilha de interesses em comum com aquela, demandam do Brasil uma posição mais equilibrada e imparcial em suas declarações internacionais no que diz respeito ao conflito árabe-israelense e seus desdobramentos. É tanto que a CONIB e traz à memória e lamenta o voto antissionista, alegando que é incompreensível a preferência do Brasil com “ditaduras autoritárias no Oriente Médio”. Essa demanda da CONIB ficou ainda mais evidente quando o vice-presidente da associação, Henry Chemelnitsky, pediu ao Itamaraty que “implementasse uma política externa com uma linha mais efetivamente equilibrada e que criticasse os erros e elogiasse os acertos de ambos os lados do conflito, sem abordagens maniqueístas ou (...) militantes”. (CONIB, 2014; p. 1).

4.3 Comparação entre os momentos Geisel e Dilma

Tendo como base o modelo de Hermann (1990) percebem-se semelhanças e diferenças entre os dois momentos de tensão com Israel. Tanto no caso do voto antissionista como no caso do anão diplomático, a política externa brasileira respondeu a eventos externos. No contexto de Geisel, o evento externo foi um choque de grande magnitude para a economia mundial, que foi a crise do petróleo. Esse quadro levou o Brasil a mudar completamente a postura no âmbito internacional, trocando o alinhamento com os EUA por uma busca de parcerias mais diversificada e se engajando no movimento terceiro-mundista. É tão tal que a nova política externa geiseliana mereceu um nome dado pelos próprios formuladores, batizada como “pragmatismo responsável”. Falando em formuladores, há um grande destaque de Azeredo da Silveira como mentor dessa nova política, sem deixar apagada a figura do presidente, que também é mencionado como criador da mesma. As diferenças desse

momento com o caso de 2014 é que neste a resposta, apesar de ter sido a um evento internacional recorrente, como o conflito entre Israel e Palestina, não se configura como um evento que proporciona impacto em escala mundial como no caso do choque do petróleo. É um evento que afeta o entorno regional, mas como se trata de paz e segurança internacionais, pode causar preocupação em todo o globo e fez o Brasil se manifestar. Isso faz com que a fonte do voto antissionista tenha sido classificada como *external shock* combinado com uma iniciativa *leader driven* por ter sido orquestrada pelo presidente em grande parte, enquanto que as decisões de 2014 por parte do Brasil tenha sido classificada apenas como *bureaucratic advocacy*, pois não se tem registros da participação de Dilma Roussef nas decisões de criticar Israel pelo conflito, tendo sido essa política encabeçada pelo Itamaraty.

Outra diferença que se pode inferir é que o movimento diplomático de 1973 foi uma mudança de rumos na política externa, com mudança de padrões de votação nas Assembleias Gerais da ONU em que se contraria os EUA de forma mais contundente. Já em 2014, não há uma mudança propriamente dita, e sim, um movimento de continuidade.

5. CONCLUSÃO

A polêmica do “anão diplomático” trouxe à tona o questionamento se esse fato se constituiu como um ponto fora da curva na relação bilateral entre Brasil e Israel. A fim de responder essa pergunta recorreu-se ao histórico dessa relação bilateral desde a criação do Estado de Israel até o momento da polêmica em questão. O que se pôde averiguar com essa análise foi que o Brasil inaugurou a relação com Israel amistosamente, mostrando disposição em ajudar solucionar o conflito árabe-israelense. Essa postura ficou amplamente reconhecida com a notável presidência de Oswaldo Aranha na sessão da AGNU que culminou com a resolução 181, que instituiu a Partilha da Palestina para a criação de dois Estados. Essa neutralidade apresentada pelo Brasil na busca de uma solução pacífica entre os dois Estados nascentes se sustentou nas décadas de 1950 e 1960 até ser fortemente abalada pela crise do petróleo.

Com a crise do petróleo e a necessidade de recursos energéticos, o Brasil renunciou prontamente essa neutralidade, mudando sua postura de equidistância para uma postura de defesa dos países árabes e crítica a Israel. Esse comportamento foi inaugurado com o voto antissionista no ano de 1975, no governo de Ernesto Geisel, justamente em um momento de mudança nos rumos da política externa brasileira, que tentou buscar mais autonomia no contexto de Guerra Fria, renunciando ao alinhamento automático com os EUA e buscando novas parcerias pelo mundo que respondeu a um fenômeno de *external shock*, nos termos de Hermann (1990). Tem-se, portanto, o primeiro momento de atrito nas relações entre Brasil e Israel, que jamais foi esquecido pelas autoridades israelenses nem pela comunidade judaica brasileira, o que denota o quanto esse fato marcou negativamente a história dessa relação. À luz dos trabalhos de Charles Hermann, conclui-se que a mudança de postura em relação a Israel com voto antissionista pode ser entendida como uma mudança de orientação nos rumos dessa relação bilateral, tendo em vista o grau dessa mudança e a ousadia com que ela foi executada. Com essa mudança de postura, o Brasil passou a votar na ONU de forma muito divergente dos votos estadunidenses, o que se reflete também nas resoluções que tratam do conflito árabe-israelense.

Já no caso do “anão diplomático”, o que temos não é uma mudança de postura aos moldes da ocorrida no governo Geisel e sim, tendência a uma continuidade de

aproximação com os países árabes que responde tão somente a uma postura de diversificação iniciada anteriormente e que foi trazida desde o governo Lula. O ato brasileiro que culminou com a polêmica de 2014 não foi uma condição para receber vantagens como o ocorrido em 1975, mas sim uma execução do entendimento burocrático do Itamaraty, que pode ser entendida como *bureaucratic advocacy*, segundo Hermann (1990).

Conclui-se que o comportamento do Brasil para com Israel em suas relações bilaterais são constrangidas pela lógica pragmática da política externa brasileira, que foi inaugurada no governo Geisel. Porém, essa tendência se manteve até os dias atuais, quando o Brasil escolheu criticar a postura de Israel com maior intensidade dentro do conflito árabe-israelense. Portanto, o que se tem hoje é uma continuidade da mudança brusca (de equidistância para apoio aos árabes) que se teve no governo Geisel com o “Pragmatismo Ecumênico e Responsável”. Essa mudança brusca foi entendida neste trabalho como uma reorientação internacional, de acordo com Hermann (1990). O caso do anão diplomático que houve recentemente não foi nenhuma mudança brusca, mas apenas uma continuidade do que Geisel inaugurou, sendo esta classificada como mudança de ajustes. Isso se justifica porque o Brasil, no entendimento das instituições representantes dos interesses de Israel, continua criticando em maior grau o lado israelense no conflito, o que rende ao Brasil severas críticas das autoridades israelenses.

6. REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham & ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision: the Cuban Missile Crisis**. New York : Longman, 1999

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha**: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

AZEREDO DA SILVEIRO, 1974, New York. **United Nations General Assembly**: 2238th plenary meeting. New York: United Nations, 1974. 18 p.

BRASIL, MRE, NOTA 67. 2011 <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2478-votacao-no-conselho-de-seguranca-sobre-os-assentamentos-israelenses-nos-territorios-palestinos-ocupados> Acesso em 30 de maio de 2017

CASARÕES, Guilherme; VIGEVANI, Tullo. O lugar de Israel e da Palestina na política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz?. **História (São Paulo)**, [s.l.], v. 33, n. 2, p.150-188, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1980-43692014000200009>

CERVO, AMADO LUIZ; LESSA, ANTÔNIO CARLOS. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, 2014.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. Meios e resultados do pragmatismo em política externa. In: CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Unb, 2002.

CONIB, Discurso de Henry Chmelnitsky, vice-presidente da Conib, na série de debates "Diálogos sobre Política Externa", promovida pelo Itamaraty, 2014. Disponível em <http://www.conib.org.br/noticias/2412/discurso-de-henry-chmelnitsky-vice->. Acessado em 10 de maio de 2017

CPDOC/FVG, <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-francisco-azeredo-da-silveira> Acesso em 24 de abril de 2017

DE SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006**. Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

FARES, Seme Taleb. O pragmatismo do petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque. **Rev. Bras. Pol. Int.**, Brasília, v. 2, n. 50, p.129-145, nov. 2007.

GIAMBIAGI, Fabio et al. **ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Revista Estudos Históricos**, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.

GREMAUD, Amaury Patrick. *Economia Brasileira Contemporânea*. 7. Ed. São Paulo, Brasil: Atlas, 2002.

HERMANN, Charles. Changing Course: When governments choose to redirect foreignpolicy. **International Studies Quaterly**, Ohio, v. 34, n. 1, p.3-21, 12 mar. 1990.

HERMANN, Margaret G.. How Decision Units Shape Foreign Policy:: A Theoretical Framework. **International Studies Review**, Syracuse, p.47-81, mar. 2001.

HOBBSBAWM, Eric. A era dos extremos. **São Paulo: Companhia das Letras**, p. 30, 1995.

HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis**. Rowman & Littlefield : NY, 2007

IPEA, 2010. **Petróleo: da Crise aos Carros Flex**. Ano 7. Ed. 59. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2321:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 16 de maio de 2017

ISRAEL, Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e o Estado de Israel, 2010. Disponível em http://www.cambici.org.br/wpcontent/uploads/2013/02/Free_Trade_Agreement_Mercosul_Israel.pdf. Acessado em 11 de maio de 2017

ISRAEL, Embaixada de Israel no Brasil. **Relações entre Brasil e Israel**, 2009. Disponível em <http://embassies.gov.il/sao-paulo/Relations/Pages/Bilateral-Treaties-and-Agreements.aspx>. Acessado em 11 de maio de 2017

ISRAEL, Ministério das Relações Exteriores de. **Fatos sobre Israel**. Jerusalém: Quality Translations, 2010. Disponível em http://embassies.gov.il/brasil/AboutTheEmbassy/Artigos_e_publicacoes/Documents/Fatos%20Sobre%20Israel.pdf. Acessado em 11 de maio de 2017

KAHL, Colin H.; WALTZ, Kenneth N. Iran and the Bomb: Would a Nuclear Iran Make the Middle East More Secure?. **Foreign Affairs**, p. 157-162, 2012.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista brasileira de política internacional**, v. 41, n. SPE, p. 29-41, 1998.

LESSA, Antônio Carlos. Instabilidade e mudanças: os condicionantes históricos da política externa brasileira sob Geisel (1974-1979). 1997.

MENDONÇA, Filipe Almeida do Prado; MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Geisel (1974-1979). **Século Xxi**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p.11-29, dez. 2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, BRASIL NO CSNU. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/137-o-brasil-e-o-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas>

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cronologia das relações bilaterais entre Brasil e Israel**. Acesso em: 29 de março de 2017. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5267-estado-de-israel>

MRE/DPR/DIC- **Divisão de Inteligência comercial**, Abril, 2016

PECEQUILLO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, p. 51, 2008.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; MEDEIROS, Klei. A Emergência Da Periferia No Sistema Mundial: Da Conferência De Bandung À Conferência De Buenos Aires (1955-1978). **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p.119-138, jun. 2015.

PILLA, Bruno. **O posicionamento do Brasil no Oriente Médio no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1993-2005)**. 2011. 132f. Dissertação de Mestrado.

– Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, v. 42, n. 03, p. 427-460, 1988.

SANTOS, Norma Breda dos. A política externa do governo Lula com relação ao conflito Israel-Palestina. **História (São Paulo)**, [s.l.], v. 33, n. 2, p.189-216, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1980-436920140002000010>.

SANTOS, Norma Breda. **Brasil e Israel: diplomacia e sociedades**. 1ª Ed. Editora ESBN. Brasília, 2000.

SANTOS, NORMA BREDAS DOS; UZIEL, Eduardo. Forty Years of the United Nations General Assembly Resolution 3379 (XXX) on Zionism and Racism: the Brazilian Vote as an instance of United States-Brazil Relations. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 2, p. 80-97, 2015.

SENHORAS, Elói Martins. **A autonomia relativa do Itamaraty diante dos deslizes e desgastes diplomáticos**. Revista Mundorama, 2013.

SILVA, André Luiz Reis da; Kunrath, Bruna. Brasil como mediador da paz no Oriente Médio. Meridiano 47, Florianópolis, v.18, n. 116, pp 18-20, mar. 2010

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista brasileira de política internacional**, v. 47, n. 2, p. 191-222, 2004.

TAYFUR, M. Faith; Main approaches to the study of foreign policy; a review. International Relations, Relations, Middle East, Ankara, Turkey. **Department of METU Studies in Development**, 21 (1)1994, 113-141

UNITED NATIONS BIBLIOGRAPHIC INFORMATION SYSTEM, RESOLUTION 3379. Acesso em março de 2017 <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=14I0UQ9291857.4004&profile=voiting&uri=full=3100023~!887569~!1&ri=1&aspect=power&menu=search&source=~!horizon>

UNITED NATIONS, Resolution nº 3379, 10 November 1975. ***Elimination Of All Forms Of Racial Discrimination***. Section no 2400. Disponível [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3379\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3379(XXX)) Acessado em 01 de abril de 2017

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. Brasília: Funag, 2010. 244 p.

VILELA, Elaine; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, 2011

WALTZ, Kenneth N. Why Iran should get the bomb: Nuclear balancing would mean stability. **Foreign Aff.**, v. 91, p. 2, 2012.