

# POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ORIENTE MÉDIO, PARA O MUNDO ÁRABE E PARA O MUNDO MUÇULMANO

Salem H. Nasser<sup>1</sup>

## SINOPSE

O artigo argumenta que, diante das profundas mudanças pelas quais passa o cenário internacional, o Brasil tem uma nova oportunidade para pensar e definir o seu lugar no mundo. Propõe que, para ocupar uma posição de maior relevância, é preciso afirmar uma maior ambição, que pressupõe a construção da própria autonomia. Para que isso possa acontecer, é necessário aprofundar o conhecimento que temos dos vários temas internacionais. O artigo defende que seria útil ao Brasil ampliar o domínio e a aproximação com três universos temáticos que se inter-relacionam: o Oriente Médio, o mundo árabe e o mundo muçulmano. O texto faz uma apresentação inicial desses universos antes de oferecer um panorama da história da política externa brasileira, com especial atenção para as temáticas relacionadas aos universos citados, além de elaborar um diagnóstico, seguido por algumas propostas fundamentais.

**Palavras-chave:** política externa; Oriente Médio; mundo árabe; mundo muçulmano; relações internacionais; Brasil.

## ABSTRACT

The article argues that, in face of the profound changes taking place on the international arena, Brazil has a new opportunity to think about and define its place in the world. It proposes that, in order to occupy a place of greater relevance, the country must affirm a greater ambition, which presupposes the construction of its own autonomy. In order for this to happen, it is necessary to deepen the knowledge we have about the various international issues. The article defends the idea that it would be useful for Brazil to deepen its mastery and proximity with three interrelated thematic universes: the Middle East, the Arab world and the Muslim world. It provides an initial presentation of such universes before presenting an overview of the history of Brazilian foreign policy, with a special focus on the themes related to the three universes. Finally, it makes a diagnosis and offer some fundamental proposals.

**Keywords:** foreign policy; Middle East; Arab world; Muslim world; international relations; Brazil.

JEL: F5; N45; N47.

Artigo recebido em 7/2/2024 e aprovado em 12/7/2024.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi38art4>

---

1. Professor de direito internacional da Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP). *E-mail:* salem.nasser@fgv.br.

*Se você não está na mesa no sistema internacional,  
você vai estar no menu.<sup>2</sup>*

Antony Blinken

## 1 INTRODUÇÃO

Ganha força crescente a ideia de que o sistema internacional passa por transformações profundas. Anuncia-se o mundo pós-americano (Zakaria, 2008) ou pós-ocidental.<sup>3</sup> Antecipa-se a redistribuição do poder entre uma multiplicidade de potências, colocando fim ao momento da unipolaridade americana.

Mais especificamente, há quem aposte que o mundo se aproxima do fechamento da janela histórica que havia deslocado o seu coração da Eurásia em direção ao Ocidente europeu e, logo, americano (Frankopan, 2019). Estaria chegando o tempo das novas rotas da seda (*op. cit.*), em que novamente a geografia imporá a sua lógica.

Por muito tempo, o indício mais evidente de um desafio à hegemonia norte-americana se encontrava na emergência em poder da China. Por isso mesmo, houve quem concebesse uma nova bipolaridade, talvez uma nova Guerra Fria, e quem imaginasse a substituição dos Estados Unidos pela China como novo poder imperial.

Há, no entanto, um número maior de Estados que pretendem e/ou apresentam as condições necessárias para ocupar os espaços que vão sendo deixados pela grande potência enquanto esta encolhe lenta e gradualmente. Rússia, Índia, Brasil, África do Sul e Irã são alguns dos Estados que poderiam se candidatar a esse lugar relativamente mais elevado.

Um aspecto da relativa e gradual decadência do poder americano que talvez venha recebendo menos atenção do que deveria, e ao qual não farei mais do que esta rápida referência, diz respeito à crise do sistema internacional construído pela potência hegemônica que acompanha o processo de enfraquecimento desta última.<sup>4</sup>

Não é acidente, portanto, que algumas das potências emergentes criem novas alianças que oferecem foros e instituições alternativas às do sistema multilateral preexistente. O BRICS, por exemplo, criou um novo banco de desenvolvimento<sup>5</sup> e seus membros avançam nos esforços de substituírem o dólar por outras moedas em suas trocas comerciais e de tornarem factível um sistema que concorra com o Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Swift)<sup>6</sup> nas trocas financeiras internacionais.

2. *"If you're not at the table in the international system, you're going to be on the menu"*. A frase foi proferida pelo secretário de Estado dos Estados Unidos na Conferência de Munique sobre Segurança. Disponível em: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-german-foreign-minister-annalena-baerbock-and-indian-external-affairs-minister-subrahmanyam-jaishankar-at-the-munich-security-conference/>. Acesso em: 5 jul. 2024.

3. Aqui no Brasil, quem parece ter cunhado a expressão é Stuenkel (2016).

4. Conferir, por exemplo, a fala de John Mearsheimer sobre o fim da ordem internacional liberal. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=7kRtt4Jrd\\_Y](https://www.youtube.com/watch?v=7kRtt4Jrd_Y). Acesso em: 17 de jun. 2024.

5. New Development Bank, com sede em Xangai.

6. Rede de comunicação usada pelas instituições financeiras internacionais para trocarem informações e realizarem as transações financeiras. Apesar de privada, a sociedade sofre a influência dos Estados Unidos e de países europeus e tende a excluir as instituições de países submetidos a sanções unilaterais. China e Rússia vêm tentando desenvolver alternativas ao Swift.

O quadro geral proposto até aqui – que compreende a relativa decadência dos Estados Unidos, a crise do sistema internacional e de suas instituições, o anúncio de uma nova multipolaridade e a restauração da Eurásia como centro de gravidade do mundo – parece ser não apenas confirmado por eventos recentes, mas todos os seus aspectos aparentam ter sido acelerados e aprofundados.

Tem-se em mente, sobretudo, a guerra na Ucrânia e a guerra em Gaza.

Esses dois conflitos terminaram de consolidar os limites do poderio militar americano que já haviam sido desenhados pelas guerras no Iraque e no Afeganistão e pelas longas ocupações de ambos os países. Eles também revelaram de modo incontestável a impotência militar da Europa e a surpreendente fragilidade de Israel diante de movimentos de resistência.

É verdade que, da mesma forma, perante as duas situações, fica evidente a multiplicidade de recursos, alguns aparentemente inesgotáveis, de que dispõem os Estados Unidos e que são mobilizados em uma e em outra frente. No entanto, resta cada vez mais claro que há uma certa incapacidade de mudar fundamentalmente as resultantes.

Do mesmo modo, especialmente no caso da Rússia, resulta clara a limitada efetividade das sanções econômicas unilaterais, ainda que numerosas e draconianas e ainda que impostas por Estados Unidos, União Europeia e vários outros atores importantes nas trocas econômicas internacionais. Não só a intenção de punir a Rússia e fazê-la mudar o seu curso de ação se viu frustrada, como o uso, considerado por muitos abusivo, das sanções fundadas em parte sobre o papel do dólar como moeda de troca e de reserva levou outros atores a procurarem alternativas, acelerando o enfraquecimento da potência americana e a perda de legitimidade do sistema econômico internacional construído à sua volta.

Já o caso da Palestina, a partir dos ataques promovidos pelo Hamas em 7 de outubro de 2023 e à luz da campanha militar empreendida contra os palestinos de Gaza, mas não só, por parte de Israel com o apoio incondicional dos Estados Unidos e de outros países, colocou em xeque a legitimidade do sistema para muito além da economia. A Organização das Nações Unidas (ONU), o seu Conselho de Segurança, a sua Corte Internacional de Justiça, suas várias agências e o Tribunal Penal Internacional se mostram lentos, incapazes de qualquer ação determinante contra gravíssimas violações do direito internacional<sup>7</sup> que se cometem à vista de todos. E tudo isso porque, fundamentalmente, o Ocidente e, em seu centro, os Estados Unidos, age na proteção de Israel.

Mais grave talvez seja que não só perdem em legitimidade as instituições, mas as bases morais sobre as quais estariam erigidas, de acordo com o discurso sustentado ao longo de décadas pelo Ocidente, se revelam falsas quando seus grandes advogados as abandonam e/ou as querem aplicar apenas seletivamente.

A mudança está, então, às portas. Diante disso, o que quer e o que pode o Brasil?

São muitos os elementos que influenciam e/ou determinam o potencial de poder de um Estado: a sua localização geográfica, a sua extensão territorial, o tamanho de sua população, a quantidade e a qualidade de seus recursos naturais, o tamanho e a qualidade de sua economia, o seu poderio militar – tudo temperado pelas circunstâncias históricas.

7. Em 29 de dezembro de 2023, o governo da África do Sul apresentou à Corte Internacional de Justiça uma denúncia contra o Estado de Israel, acusando-o de estar cometendo genocídio contra o povo palestino em Gaza. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20231228-app-01-00-en.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2024. A acusação foi reiterada em relatório produzido por Francesca Albanese (Albanese, 2024), relatora especial das Nações Unidas para os direitos humanos nos territórios palestinos ocupados.

Alguns desses elementos são dados e mais difíceis, se não impossíveis, de se mudar, como a localização geográfica, o território e os recursos naturais (Marshall, 2016). Outros são construídos pela ação individual e coletiva dos Estados, como o poder militar, a economia e as circunstâncias históricas.

Cada Estado, por meio de suas lideranças políticas e sociais, visualiza para si um lugar no mundo, um *quantum* de poder e um papel a desempenhar nas relações internacionais. Essa visão pode mudar com o tempo e com a sucessão de lideranças. Idealmente, ela leva em conta e computa aqueles elementos que estão dados e que são mais dificilmente modificáveis e também as circunstâncias históricas e suas transformações.

Essa projeção do que se está chamando de lugar no mundo, juntamente com a busca pela realização, por meio da relação com os demais Estados, daquilo que não se pode fazer sozinho, constitui a essência do que se costuma determinar política externa de um país.

Mais à frente se fará um breve panorama da história da política externa brasileira. Antes disso, e este é o objeto central deste texto, quer-se perguntar: qual lugar o Brasil quer e é capaz de pretender ocupar e construir para si no mundo, consideradas as circunstâncias históricas presentes?

Uma variável essencial à resposta buscada está no que tenho chamado de “vontade de poder”.<sup>8</sup> O tamanho da ambição alimentada ajuda a desenhar os limites do que é possível realizar. Se limitada a ambição, as conquistas não serão de monta. Uma ambição maior não garante feitos irrestritos, mas lhes deixa um espaço aberto de possibilidades.

É claro que a ambição ampliada precisa relacionar-se de modo o mais ótimo possível com a leitura percuciente da realidade, das próprias condições e do estado do mundo à volta. Mas é igualmente verdade que uma atitude ambiciosa ajuda a enxergar oportunidades onde o excessivamente modesto só vê obstáculos.

Faz necessariamente parte dessa atitude ambiciosa o velar pela própria autonomia e pela própria independência. Isso demanda que se acredite na própria capacidade para ler o mundo, para interpretar as circunstâncias, para desenhar as próprias estratégias, para construir o próprio futuro.

Ler o mundo significa conhecer, acumular saberes e logo articular esses saberes em exercícios de interpretação e projeção. A maior qualidade dessa leitura permite um desenho mais realista das ambições do Estado e a implementação de estratégias mais eficientes.

O Brasil, como se verá adiante, conheceu momentos de maior ambição em termos de política externa, ainda que, de modo geral, se possa dizer que o país manteve ao longo de sua história uma consistente crença na limitação de seu poder e de sua influência enquanto potência média.

É certamente possível discutir se as limitações que impõem ao Brasil um papel relativamente menor nas relações internacionais são inescapáveis. Na verdade, é sábio fazer essa discussão. O nosso argumento é de que o Brasil deve almejar mais para realizar mais e de que, de todo modo, não há prejuízo em aspirar mais.

8. Tem-se em mente, é claro, o conceito de vontade de poder trabalhado por Friedrich Nietzsche em mais de uma obra e que dá nome a um livro publicado no Brasil com tradução de Paulo César de Souza (Nietzsche, 2008), mas o conceito serve apenas de inspiração para nomear a ambição internacional do Estado, nada mais.

Ainda que não se concorde com o argumento de que o Brasil pode ser um ator mais central no mundo, parece-nos permanecer inteiro o valor da proposta que se quer levantar aqui, a de que o Brasil faria bem em familiarizar-se mais detalhadamente com três “universos” e organizar melhor os conhecimentos sobre eles enquanto concebe e implementa sua política externa.

Esses três universos são o Oriente Médio, o mundo árabe e o mundo muçulmano.

## 2 OS TRÊS UNIVERSOS

Tem-se consciência da medida em que esses três universos concebidos enquanto unidades distintas se encontram encavalados ou inter-relacionados. Igualmente, tem-se clareza sobre a enorme diversidade que há em cada um dos três conjuntos. Por isso mesmo, a discussão que se faz a seguir não pretende fixar definitivamente os conceitos ou os espaços. Trata-se antes de um guia que tem a intenção de instruir a discussão acerca do que poderia ser a política externa brasileira em relação ao Oriente Médio, ao mundo árabe e ao mundo muçulmano.

### 2.1 Oriente Médio

O primeiro dos universos é aquele do Oriente Médio. Assim como os outros dois, este pode ser compreendido enquanto espaço geográfico – ainda que, à diferença deles, seria contíguo – e/ou enquanto conjunto de temas, dinâmicas e jogos de poder.

Para situá-lo como espaço geográfico, é útil começar pela exploração do nome. É interessante notar que, hoje, mesmo quem se encontra nos territórios que fazem parte da região e também os que se dispõem a leste referem-se a ela como Oriente Médio. No entanto, claramente, quem assim a denominou era alguém que estava a oeste e a uma distância que, em relação a outras, seria média.

E, de fato, assim se deu a coisa. Os ingleses, que tinham a expressão Far East para designar as regiões do extremo Leste Asiático, em algum momento passaram a usar Near East para se referir ou a tudo que estivesse a oeste da Índia, ou mais restritivamente aos territórios sob domínio otomano. Já Middle East é a última das expressões a ser cunhada e seu uso variou entre, por um lado, intitular uma pequena faixa que se estende do Golfo Pérsico ao Sudeste Asiático e, por outro, confundir-se em alguma medida com Near East e denominar todos os países do Levante e do Golfo, além de incluir partes do Norte da África, do Irã e da Turquia (Grannan, 2023).

Qualquer delimitação do espaço geográfico constituído pelo Oriente Médio terá algo de arbitrário, mas as possibilidades não são infinitas. O *core* é conhecido: trata-se da região que se costumava chamar de Grande Síria (Bilad al-Sham, em árabe), englobando o que hoje é a Síria, o Iraque, o Líbano, a Palestina, Israel, Jordânia e a Península Arábica. No máximo, poderia cobrir, além desse *core*, o Norte da África, a Turquia, o Irã e talvez o Afeganistão.

Em termos de espaço geográfico, as burocracias estatais e os serviços diplomáticos fazem o recorte ali onde o consideram mais apropriado.<sup>9</sup>

9. Para o Ministério das Relações Exteriores brasileiro, compõem o Oriente Médio: Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Omã, Palestina e Síria.

Já pensado como complexo de questões, temas e disputas que têm lugar naquela região observada de modo genérico, o Oriente Médio pode não coincidir com as divisões burocráticas e, como dito, em alguma medida arbitrárias. Isso é apenas natural porque o universo de dinâmicas e jogos de força que tem o seu centro nervoso naquela parte do mundo abrangerá necessariamente todos os países da região, mas também revelará envolvimento e conexões com vários atores que lhe são externos.

Como quer que se delimite o espaço territorial do Oriente Médio, é fato que essa região conhece algumas marcas centrais. Essas marcas têm profunda relação com a história do surgimento do islã entre os árabes e sua expansão fulminante por todo o entorno geográfico da Península Arábica onde nasceu. Tal expansão consolidou, na maior parte do que se pode chamar de Oriente Médio, a identidade árabe, com fortes marcadores na língua e na cultura. Onde não se deu a arabização, houve ao menos a instalação do islã como religião francamente majoritária em toda a região.

É verdade que a parte da história que precede o surgimento do islã já fazia do Oriente Médio uma espécie de centro nevrálgico do mundo, e em alguma medida o seu berço, quer porque ali surgiram a civilização e as religiões monoteístas abraâmicas, quer porque importante nas rotas do comércio. A centralidade simbólica da região se soma às dinâmicas concretas dos tempos mais próximos.

Grande parte do Oriente Médio, e certamente todo o seu *core*, carrega também a marca do domínio otomano de quase cinco séculos. Traz igualmente a experiência das incursões coloniais das potências europeias.

Na história recente da região, uma das heranças de maior impacto é aquela do desenho, em alguma medida artificial, das fronteiras e da criação dos Estados nacionais (Barr, 2012). Os efeitos desses exercícios criativos se fazem sentir muito depois de concluído o processo de descolonização formal.

Em grande medida, o empreendimento colonial no Oriente Médio esteve relacionado, ao longo do tempo, à centralidade que essa região adquiriu enquanto lugar de produção e de circulação, ou passagem, do petróleo, de início, e também do gás natural, mais tarde. Findo o tempo da colonização, a estatura do Oriente Médio como território de reserva, produção e passagem de óleo e gás explica muito acerca das disputas que ali são travadas.

Outra temática tida, com acerto, como central para explicar a história recente do Oriente Médio, os jogos de poder que ali se desenrolam, as alianças e os conflitos armados é aquela da Palestina. Esta tem relação profunda com a história do envolvimento das potências europeias na região, desde quando disputavam o espaço de influência com o decadente Império Otomano, passando pelo estabelecimento das colônias a elas submetidas e chegando até os nossos dias. Esse envolvimento começa com o favorecimento à instalação ali de um “lar para o povo judeu”, abrange a criação do Estado de Israel e desemboca no apoio sustentado a esse Estado em detrimento dos interesses da população habitante originária da Palestina histórica (Schneer, 2010; Regan, 2018). Atravessando as décadas que conheceram guerras e processos negociadores, persiste até hoje o lado reverso da história de sucesso da instalação do Estado de Israel, que é a história do exílio e da vida sob ocupação do povo palestino.

A centralidade da Questão Palestina-Israel é tão forte na representação e na compreensão do Oriente Médio que leva muitos a reduzir as componentes populacionais da região a duas: árabes (tidos todos por muçulmanos) e judeus. Evidentemente, há muitos que, mais informados, escapam a esse reducionismo, e este tende a ser o caso dos serviços diplomáticos.

Mesmo esses, no entanto, deixam muitas vezes de perceber a grande diversidade que o Oriente Médio contém. A multiplicidade e a complexidade que acometem as relações entre os diversos são desafios ao conhecimento dos mais dedicados observadores.

O Oriente Médio é, de fato, apesar do que se disse acima sobre as marcas do árabe e do islã, um lugar de importantes minorias religiosas, entre as quais as várias denominações cristãs, presentes, algumas delas (Courbage e Fargues, 2018), desde sempre no berço do cristianismo, além de correntes diversas do islã.

A diversidade é também étnica e linguística. Bastariam os exemplos do Irã – e da língua persa – e da Turquia com a sua língua própria, mas seria possível multiplicar os exemplos, dos curdos aos turcomanos, passando pelos berberes.

Finalmente, as posições, as orientações, as alianças, os projetos políticos dos vários Estados e atores do Oriente Médio são não apenas variados como cambiantes. A evolução dos posicionamentos individuais dos Estados e grupos bem como das alianças e projetos comuns são objetos que desafiam a compreensão e o acompanhamento do observador externo. As mudanças decorrem da complexidade dos jogos de interesse que se desenrolam na região.

## 2.2 Mundo árabe

Antes do mundo árabe, talvez fosse o caso de tentar uma localização, uma aproximação básica com a noção de “árabe”. Essa aproximação talvez se inicie melhor com a distinção dos momentos prévios ao surgimento do islã, por um lado, e posterior a essa última manifestação do monoteísmo abraâmico (Mackintosh-Smith, 2019), por outro. E isto porque o advento do islã certamente transforma e transporta a identidade árabe de modo dramático.

Os árabes, antes do islã, constituíam tribos, em grande medida, nômades, que conheciam uma organização social clânica e que ocupavam essencialmente o território da Península Arábica. A língua falada era uma só, ainda que conhecesse formas de expressão diversas. Havia igualmente marcadores culturais comuns e reconhecíveis.

Com o surgimento do islã no século VII – uma religião que se vê como o selo das revelações monoteístas, anunciado pelo último dos profetas enviados pelo mesmo Deus único, uma mensagem que se revela em língua árabe –, em pouquíssimo tempo, transformações importantes atingem o mundo árabe de então e o seu entorno geográfico: a substituição do politeísmo pela religião de submissão a um único Deus; a unificação das tribos árabes sob o mesmo governo e o mesmo credo; a expansão do domínio do islã com a conquista de territórios que estavam além da Península Árabe; e a gradual absorção pelas populações agora sob a nova ordem, juntamente ao código religioso, da língua e da cultura árabes.

Do processo de expansão do islã, que conheceu muitos movimentos ao longo de catorze séculos, pode-se dizer que resultou, por um lado, a constituição de um mundo árabe, identificado por comunalidades fortes relacionadas à cultura e à língua, formando, portanto, uma etnia razoavelmente identificável, e, por outro lado, um mundo islamizado. Este mundo adotou o islã e inclusive muitos dos códigos que se poderiam denominar árabes, mas que não chegaram a ser totalmente arabizados, não tendo adotado, fundamentalmente, a língua árabe e não incorporando nova identidade étnica em substituição à própria.

Assim, para identificarmos o que seria hoje o mundo árabe, os marcadores fundamentais são os da língua e da cultura, que permitem, grosso modo, falar em uma etnia árabe.

Esses marcadores comuns são encontrados em vários Estados, que se identificam e se proclamam como árabes. O conjunto destes Estados é facilmente reconhecível, já que há 22 que constituem a organização internacional Liga dos Estados Árabes.<sup>10</sup>

O que há de comum entre eles, no entanto, não deve nem consegue apagar a enorme diversidade que se encontra no seio da mesma identidade árabe. Essa diversidade é de várias naturezas e nisto reside um dos grandes desafios da compreensão do mundo árabe e do desenho de estratégias de relacionamento com ele.

O mundo árabe resultante do processo de arabização que a primeira expansão do islã carregou engloba, além do território originário da Península Arábica, as regiões do hoje chamado Levante Árabe – também conhecido como a Grande Síria histórica ou Bilad al-Sham, em árabe – e o Norte da África. Assim, é possível falar em diversidade e em marcas diferenciadoras entre três ou quatro universos constituintes, três ou quatros grandes expressões da identidade árabe: três se pensarmos apenas a região do Golfo (essencialmente a Península Arábica), o Levante e o Norte da África; ou quatro se resolvermos distinguir, nesta última região geográfica, o Magreb (Marrocos, Tunísia, Argélia e Líbia, basicamente) dos países do vale do Nilo (Egito e Sudão, sobretudo).

O que essas regiões têm de identidade própria e diferenciada em relação umas às outras é bastante perceptível. A despeito da identidade única sobrejacente, há diferenças linguísticas, de costumes e valores, de constituição populacional.

Pensados os Estados como unidades da diversidade, eles existem, é claro em tamanhos e modos diferentes, em graus de maior ou menor riqueza, em escolhas várias de formas de governo, em opções políticas distintas e muitas no que concerne às dinâmicas de poder e interesses que se desenrolam no mundo árabe e em tudo o que lhe diz respeito.

Distribuídas nesses países vários, há populações que também conhecem uma diversidade muito grande: a multiplicidade de confissões religiosas que convivem com o islã ali desde o surgimento deste; a variedade étnica que, a despeito do processo de arabização já apontado, não se desfez e continua de riqueza impressionante; a multiplicidade, dentro das religiões, de seitas ou correntes diferenciadas, entre outros aspectos.

É claro que a diversidade mostrará sua face de modo distinto conforme a região do mundo árabe que se tenha em vista ou mesmo do país ou região geográfica mais restrita de que se esteja falando.

Finalmente, aqui cabe salientar o que se dizia sobre o Oriente Médio: no mundo árabe, é preciso acompanhar e mapear as configurações e as mudanças de posição dos vários Estados e dos vários grupos em relação aos jogos de poder locais, próprios ao mundo árabe, ampliados para o Oriente Médio, ou mesmo relacionados à geopolítica mundial.

10. Argélia, Arábia Saudita, Bahrein, Comores, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritània, Marrocos, Omã, Palestina, Catar, Somália, Sudão, Síria e Tunísia são os países-membros da Liga Árabe.

## 2.3 Mundo muçulmano

O mundo muçulmano é compreensivelmente um universo mais amplo do que os dois anteriores e, também por isso, mas não apenas por essa razão, de mais difícil definição e localização.

Primeiramente, é possível pensá-lo como o conjunto dos muçulmanos, onde quer que se encontrem, sem passar, portanto, pela intermediação de outras categorias, a exemplo dos Estados ou regiões geográficas, como auxiliares na delimitação. Um exercício dessa natureza não seria desprovido de interesse e poderia dar lugar a discussões muito ricas. Não é, no entanto, o mais apropriado para a reflexão sobre política externa de um país na relação com o que seria o mundo muçulmano – ainda que uma compreensão desse mundo como um todo unitário, mesmo que demande esforço de abstração, seja necessária também.

Pensado igualmente de modo genérico, o mundo muçulmano é o conjunto de comunidades e países que se reconhecem como muçulmanos. O pertencimento desses países ou comunidades ao universo do islã resulta da expansão histórica dessa religião que a levou para muito além do que conhecemos hoje como mundo árabe, para toda a África, para o mais extremo leste da Ásia e para a Europa. Da mesma forma, resulta das conversões ao islã que se multiplicam mesmo em lugares nunca alcançados por aquelas ondas de conquista e das migrações de muçulmanos em direção a países não islâmicos.

Aqui também, e com mais razão do que em relação ao Oriente Médio e ao mundo árabe, deve-se imediatamente apontar para a grande variedade étnica, cultural e linguística que conhece esse mundo caracterizado pelo traço comum da religião muçulmana. Trata-se de diversidade dos marcadores sociais, culturais e históricos que se encontram fora do islã.

Há, no entanto, igualmente, a diversidade que é própria do tecido do islã enquanto traço marcador comum. O islã conhece, com efeito, uma grande variedade de correntes ou seitas, de escolas jurídicas e de pensamento, de vivências da religião e de seus preceitos (Küng, 2010).

Como considerar, porém, o mundo muçulmano para efeitos de identificação de um universo compreensível em relação ao qual possamos pensar e implementar uma política externa que realize os interesses do Brasil?

A resposta, que não é certamente a definitiva, deve começar pela tomada da Organização da Conferência Islâmica como ponto de referência. Trata-se de organização que congrega 57 Estados<sup>11</sup> que se reconhecem suficientemente como muçulmanos, ainda que, para muitos deles, isso decorra apenas da presença em seu território de importantes minorias muçulmanas.

O quadro de países engloba todos os árabes e vários outros que se encontram essencialmente na África e na Ásia. A constituição de uma organização desse tipo implica a existência de alguns interesses e pautas comuns que podem servir às primeiras considerações sobre o melhor desenho de política externa para dialogar com esse universo.

11. Afeganistão, Albânia, Argélia, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Benin, Brunei, Burkina Faso, Catar, Cazaquistão, Chade, Comores, Costa do Marfim, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Gabão, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Iêmen, Indonésia, Irã, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Malásia, Maldivas, Mali, Marrocos, Mauritânia, Moçambique, Níger, Nigéria, Omã, Palestina, Paquistão, Quirguistão, Senegal, Serra Leoa, Síria, Somália, Sudão, Suriname, Tajiquistão, Togo, Tunísia, Turcomenistão, Turquia, Uganda e Uzbequistão são os países-membros da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI).

### **3 QUADRO GERAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, ESCOLHAS FUNDAMENTAIS, FASES E MOMENTOS RELACIONADOS AOS TRÊS UNIVERSOS**

#### **3.1 Identidade, necessidades, possibilidades**

A política externa de qualquer país visa, em princípio, à realização de seus interesses e ao atendimento de suas necessidades, naquilo em que elas dependem das relações com outros Estados e atores a ele externos.

Para um desenho de política externa eficiente é desejável que os interesses e as necessidades sejam identificados de modo razoavelmente claro e que se conheçam, na medida do possível, as próprias forças, capacidades e possibilidades. Na formulação favorecida por Celso Lafer (2018), trata a política externa de conjugar necessidades internas com possibilidades externas, ou seja, de conceber o possível atendimento aos próprios interesses levando em conta as circunstâncias do mundo em cada fase histórica e a dinâmica que governa as relações internacionais em dado momento.

Essa percepção dos próprios interesses, necessidades, forças e fragilidades pode, e deve, ser parte de um conhecimento de si e de uma determinação da própria identidade (Lafer, 2018). É claro que os elementos constituintes de algo que se poderia chamar a identidade de um país são os mais variados e estarão relacionados à geografia, à história, às dimensões territoriais, ao tamanho e à composição da população, ao pertencimento a determinada civilização ou religião, ao nível de desenvolvimento econômico e, talvez, sobretudo, à história das ideias políticas naquela sociedade.

Que a afirmação de uma identidade seja ou não explicitada, ou concebida de modo claro, é razoável esperar que os países, ao elaborarem e implementarem suas políticas externas, estejam agindo com base em uma ideia que têm de si mesmos e de seu lugar no mundo.

No caso brasileiro, com maior ou menor força, em fases diversas, foram afirmados os traços de uma identidade nacional. Alguns desses traços decorrem de fatos que não podem ser objeto de mudança e outros de escolhas que o Brasil fez ou faz.

Entre os traços de nossa identidade é possível listar o ocidental, o latino-americano, o cristão, o subdesenvolvido, o periférico, o de potência média. Outros traços podem ser postos na conta das escolhas que o Brasil tem feito historicamente, que ao mesmo tempo decorrem do que se poderia chamar de nossa identidade profunda, ou índole, se isso for possível, e também das circunstâncias, nossas e do nosso entorno, que encontramos historicamente. Esses traços se manifestam na constância do argumento em prol do direito e da legitimidade internacionais, do respeito à soberania, da não intervenção nos assuntos internos dos Estados e do multilateralismo. Assim, o Brasil tem, de modo consistente, enxergado a si mesmo como partícipe de uma comunidade organizada de Estados, cujos interesses estão mais bem servidos pelo bom funcionamento e pela defesa das normas e das instituições. Isto, inclusive, por enxergar nessa sua posição a melhor estratégia de projeção de poder.

Pode-se dizer que é uma identidade, ou uma percepção de si mesmo, marcada por uma noção da própria grandeza, e de sua capacidade de influenciar o sistema internacional, mas igualmente caracterizada, e talvez de modo mais perceptível, por uma modéstia e uma disposição para reconhecer as próprias limitações. Essa postura passível de ser genericamente descrita como de equilíbrio entre

alguma grandeza e muita modéstia, que resulta na defesa de um mundo organizado por normas e instituições em que os Estados sejam reconhecidos como igualmente soberanos, é o traço constante da política externa brasileira. Ao longo da história, conhecemos, no entanto, momentos de maior ênfase na ambição ou de maior timidez.

### 3.2 Pêndulos?

Quando começa a história da política externa do Brasil? Evidentemente, o momento da independência é um bom ponto de partida, sendo que dali em diante se pode falar de uma personalidade jurídica própria do Estado Brasileiro, a partir da qual ele está legitimado a estabelecer relações com outros entes soberanos (Ricupero, 2017; Cervo e Bueno, 2002). Esta primeira fase, que iria da independência à instauração da República, oferece poucos subsídios ao tema que nos interessa aqui.

Isso porque as temáticas internacionais em que o Brasil se via envolvido eram, sobretudo, ou relativas à nossa vizinhança imediata ou às relações com o Reino Unido. Ainda que a visada brasileira fosse se estender, então, para além da nossa região e dessa relação bilateral com a grande potência do dia, aquele era um tempo em que o essencial do que hoje discutimos como Oriente Médio, mundo árabe ou mundo muçulmano contemplava regiões e povos submetidos a algum tipo de domínio colonial; relacionar-se com eles, portanto, era relacionar-se com as potências coloniais.

Ainda assim, pode-se sempre referir o episódio da viagem de D. Pedro II à região do Levante Árabe, ao Mashreq, vivida, no entanto, sobretudo, como uma visita de cunho pessoal à “Terra Santa” (Faingold, 2022).

Já a fase imediatamente posterior à instauração da República também se ressentia, se é possível colocar assim, da limitação da agenda de nossa política externa, dominada pela fundamental questão das fronteiras e ao final resolvida de modo a assegurar, a justo título, uma duradoura percepção de qualidade e profissionalismo de nossa diplomacia.

Para além dessa agenda, no que se referia ao funcionamento do continente americano e mais ainda ao funcionamento do mundo, instalou-se muito cedo uma convicção e uma aceitação da hegemonia dos Estados Unidos e a decisão de que cabia ao Brasil alinhar-se às posições dessa potência.

A opção pelo alinhamento com os Estados Unidos permaneceu firme até parecer flutuar sob Getúlio Vargas. A leitura praticamente consensual dessa fase, no entanto, identifica nessa flutuação aparente, nesse descolamento em relação à potência hegemônica, movimentos táticos que permitiriam barganhar vantagens esperadas para o Brasil. A leitura é de que a estratégia funcionou razoavelmente bem.

Voltamos em seguida a uma posição de alinhamento que, sendo justo, não decorria apenas de uma opção, mas era também consequência de uma real dependência em relação aos Estados Unidos no que se referia à nossa balança comercial. A nossa pauta internacional não era tão diversificada quanto viria a ser em décadas posteriores – por exemplo, em matéria comercial, vivemos décadas em que o café constituía o essencial de nossas exportações. Não havia, portanto, incentivos que levassem o Brasil a olhar para muito além do seu grande vizinho ao norte.

Contribuía para essa fixação a expectativa de que dos Estados Unidos viria, e deveria vir, a ajuda necessária ao impulsionamento de nosso desenvolvimento econômico, algo nos moldes do que o Plano Marshall havia feito pela Europa.

Essa expectativa foi frustrada, em grande medida, e, em parte por essa razão, o Brasil ensaiou um descolamento em relação aos Estados Unidos.

O primeiro movimento mais flagrante de descolamento veio no período do que se chamou de *política externa independente*, implementada sob as presidências de Jânio Quadros e de João Goulart.

Os primeiros anos do regime militar viram a retomada do alinhamento com os Estados Unidos, justificado em termos de luta contra o comunismo, no contexto da Guerra Fria.

Quando o regime completava a sua primeira década, ainda que subsistissem as razões para o alinhamento político e ideológico, posto que perdurava o medo do comunismo e a inimizade com o mundo soviético, vários fatores levaram o Brasil a adotar uma política externa, intitulada *pragmatismo responsável*, que fazia buscar outras parcerias e adotar posições que nos afastavam em algum grau dos Estados Unidos. Entre as razões estavam o primeiro choque do petróleo, o abandono do padrão ouro pelos Estados Unidos, a decepção com as expectativas não realizadas de desenvolvimento que se esperava que os americanos ajudassem a fomentar e as transformações do mundo decorrentes da onda de descolonização.

O Brasil procura, nesse contexto, alternativas para assegurar acesso ao petróleo, aproximando-se dos árabes; à energia nuclear, firmando parceria com a Alemanha; assim como busca se posicionar de modo independente no que concerne ao poderio bélico, inclusive no campo nuclear, e ao desenvolvimento econômico, participando das discussões sobre a nova ordem econômica mundial.

Advinda a redemocratização, o Brasil faz gestos de abertura ao mundo e de inserção no que se poderia chamar de comunidade internacional. Os gestos incluem a abertura dos mercados, a ratificação de tratados sobre direitos humanos e a respeito da não proliferação nuclear.

Essa fase, que inclui os governos de Fernando Collor e de Itamar Franco, é essencialmente aquela que encontra suas marcas distintivas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (Lampreia, 1999). Ajudado pela estabilização econômica, sem a qual qualquer inserção do Brasil no mundo seria sempre capenga, este governo fez uma opção pelo que se chamou de *autonomia pela participação*, ou seja, o país buscava, tendo em vista o seu tamanho e seu relativo poder, preservar um espaço razoável de autonomia, de não alinhamento, e o faria por meio de uma ativa participação nos foros internacionais, pela incorporação das normas, pelo investimento no multilateralismo e pela aproximação com os países do Sul global.

A marca desse período, ainda que se possa falar em aderência a esse propósito da autonomia pela participação e em razoável sucesso, carregava algo de um excesso de modéstia, de um julgamento talvez severo demais das possibilidades de poder do Brasil na esfera internacional.

Já sob as duas primeiras presidências de Luiz Inácio Lula da Silva adotou-se uma política externa dita *ativa e altiva* (Amorim, 2015; Maringoni, Schutte e Berron, 2014), que, como o próprio nome diz, pretendia romper com aquela relativa modéstia e afirmar um papel mais relevante para o Brasil no mundo.

Quanto ao alinhamento com os Estados Unidos, ou afastamento em relação a eles, essa fase não é em absoluto de rompimento ou inimizade, mas de afirmação muito mais enfática da autonomia do Brasil para formular sua própria visão de mundo e para sustentar posições autônomas.

No que diz respeito ao binômio ambição/modéstia, a opção desse período será radicalmente ambiciosa, apostando em novas coalizões de poder, em protagonismo marcado na América do Sul, no incremento das relações diplomáticas com os países do Sul ou da periferia, no investimento em cooperação para o desenvolvimento e na abertura de novas fronteiras.

O ímpeto dessa política externa começa a amainar já sob Dilma Rousseff e sofre inflexões importantes sob Michel Temer.

Já sob o governo de Jair Bolsonaro, uma completa revolução é pretendida e anunciada. Quer-se o retorno do alinhamento mais integral com os Estados Unidos, mais especificamente com as posições desse país sob a presidência de Donald Trump, e a reversão mais plena possível de tudo o que foi empreendido nas últimas décadas.

### **3.3 Momentos das relações com o Oriente Médio, o mundo árabe e o mundo muçulmano**

Se desconsiderarmos a já mencionada visita de Dom Pedro II ao Levante Árabe, o primeiro lance de nossa política externa que nos coloca em relação direta com os três universos de que tratamos aqui é aquele da nossa participação na Assembleia Geral da ONU, quando da aprovação, em 1947, do Plano de Partilha da Palestina. O envolvimento nessa ocasião de Oswaldo Aranha, presidindo a reunião e votando favoravelmente ao plano, pelo Brasil, é sempre lembrada como fundamental. O Brasil foi ali, portanto, um partícipe de primeira ordem em um dos eventos de maior relevância das relações internacionais do século XX e certamente uma das decisões de mais graves consequências para o Oriente Médio, para o mundo árabe e para o mundo muçulmano.

O modo como se deu a participação também é relevante para a consideração de como se desenhava então a nossa política externa e de como eram tomadas as decisões dessa natureza. Ainda hoje é viva a discussão nos meios diplomáticos brasileiros sobre quais teriam sido precisamente as instruções que chegaram, a partir da Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, ao embaixador Oswaldo Aranha, contendo ponderações acerca da melhor postura a adotar, sem antagonizar as grandes potências, e especulando se Oswaldo Aranha teria respeitado à risca as instruções.<sup>12</sup>

Um segundo momento que nos coloca em relação direta com as dinâmicas do Oriente Médio e dos dois outros universos é aquele de nossa participação nas forças de manutenção da paz no Sinai, após o conflito que opôs ingleses, franceses e israelenses, de um lado, e o Egito, de outro, em 1956. A decisão de participar dessa missão não nos situava, certamente, no centro do processo de tomada de decisão ou mesmo de discussão dos destinos da região e de seus atores. A escolha implicava apenas a aceitação de um papel coadjuvante, que era o máximo que podíamos indicar como vontade de inserção no sistema e mesmo de alinhamento com a vontade dos Estados Unidos.

12. Faz-se referência aqui à discussão empreendida em tese defendida por diplomata brasileiro no âmbito do Curso de Altos Estudos, do Itamaraty, avaliada pelo autor em banca de qualificação.

A ocasião seguinte que nos levou a um envolvimento mais direto, especificamente com os árabes – ainda que estes sejam também muçulmanos, no caso – foi a aproximação decorrente do primeiro choque do petróleo e visando acesso a essa matéria-prima (Santana, 2006; Traumann, 2007). Isso se deu, como dito, sob o regime militar, quando da presidência de Ernesto Geisel. Ali o Brasil tomou outra decisão, de cunho simbólico importante, ao votar, na Assembleia Geral da ONU, resolução que considerava o sionismo uma forma de racismo.<sup>13</sup>

Ainda sob o regime militar, mas por um período que se estendeu até os primeiros anos da redemocratização, o Brasil entreteve intenso relacionamento com o Iraque. Isso envolvia uma participação da empresa Mendes Júnior em projetos de infraestrutura e a venda de armas brasileiras àquele país, então em guerra com o Irã.

Sob Fernando Henrique Cardoso, o Brasil reverteu a posição adotada nos anos 1970 a respeito do sionismo, quando a própria Assembleia Geral da ONU opera essa revisão. Esse talvez seja o gesto específico que figura como o mais chamativo das nossas relações com os três universos ao longo de muitos anos. Isso não quer dizer, contudo, que as relações fossem inexistentes.

No âmbito das relações bilaterais, o Brasil entretinha boas trocas com os países árabes, com Israel e com muitos países muçulmanos. Além disso, nos foros multilaterais e no âmbito das trocas Sul-Sul houve a intensificação das relações. O signo da modéstia, no entanto, continuava a marcar a nossa política internacional e nos fazia pensar que não tínhamos por que nos imiscuirmos nas grandes questões políticas ou jogos de força que dominam o funcionamento dos três universos. Certamente, queríamos nos manter afastados do principal desses jogos, que é o relacionado à Questão Palestina (Lampreia, 1999).

Já a chegada de Lula à Presidência da República trará imediatamente um aprofundamento sem precedentes das relações com os três universos e isso começa com a viagem inédita de um presidente brasileiro ao Oriente Médio e ao mundo árabe (Amorim, 2015; Notari, 2015).

Também muito cedo, nesse novo governo, o Brasil toma posições bastante claras que nos afastam dos Estados Unidos, anunciam uma visão mais autônoma e mais ativa quanto ao Oriente Médio e marcam uma ambição de influir no funcionamento do mundo ao afirmar o necessário papel do direito internacional. Trata-se de nossa posição em relação à guerra contra o Iraque, empreendida por Estados Unidos e seus aliados.

Em seguida, o Brasil tem a iniciativa de criar uma reunião de cúpula periódica entre os países da América do Sul e os Países Árabes (Aspa). Faz o mesmo com os países da África e, com isso, ainda que a intenção não estivesse relacionada ao mundo muçulmano como tal, intensifica a relação com os países africanos que pertencem a esse mundo.

Talvez o movimento mais ambicioso de nossa política externa sob os governos de Lula tenha sido a celebração de um acordo nuclear com o Irã, em 2010, contando com a parceria da Turquia (Amorim, 2015; Lampreia, 2014). A ambição estava contida na decisão de interferir naquele que quiçá fosse o dossiê mais controverso e mais visível das relações internacionais do momento. Era um tema que dizia respeito à manutenção da paz, à proliferação nuclear, mas também à disputa de poder no Oriente Médio, a lutas vitais entre os vários atores da região e ao papel das grandes potências no gerenciamento do mundo.

13. Decisão que Ricupero (2017) considera ter sido um erro.

Naquele mesmo ano de 2010, o Brasil tomou ainda outra decisão histórica que teria grande repercussão ao ser copiada por diversos outros países na sequência: reconhecer a Palestina como Estado (Amorim, 2015). Essa era a culminação de todo um esforço de aprofundamento das relações com os palestinos, que incluía aportes de ajuda para o desenvolvimento e contribuições humanitárias.

Esse reconhecimento da relevância da Questão Palestina e a aproximação com esse país não significava, no entanto, qualquer quebra de continuidade nas boas relações com Israel, primeiro país com o qual o Mercado Comum do Sul (Mercosul) celebrou um acordo de livre-comércio. No que dizia respeito à grande questão que opõe israelenses e palestinos, aquela do destino dos territórios e das populações, estava claro, no entanto, que o Brasil tinha a intenção de ser partícipe e interlocutor, que os palestinos desejavam que assumíssemos um papel ali e que os israelenses nos queriam de todo afastados.

Já sob os governos Dilma Rousseff, quando tiveram início os processos revoltosos no mundo árabe, e na medida em que diversos atores tentaram influenciar as resultantes, inclusive pela ação no seio das organizações internacionais, ali também o Brasil demonstrou ter a intenção de sustentar posições mais autônomas em relação ao que se convencionou chamar de comunidade internacional, ou seja, o grupo de países ocidentais liderado pelos Estados Unidos, ainda que tenha sempre empreendido esforços para posicionar-se em concerto com os parceiros do grupo dos BRICS ou daquele do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas).

Nos posicionamos assim, consistentemente, pelo respeito à soberania dos Estados e pela não intervenção, denunciando o acobertamento das intenções de troca de governo como intervenções para fins humanitários. Tínhamos, me parece, alguma consciência de que as posições dos vários países em relação àqueles processos revoltosos estavam conectadas à vontade de conformar o cenário político do Oriente Médio, ou seja, de que se estava sempre jogando os grandes jogos de poder. Diferentemente de outros atores, no entanto, nós não nos posicionávamos tendo por finalidade uma visão nossa do que deveriam ser as resultantes do processo para aqueles jogos de poder, nem tínhamos uma perspectiva de qual seria o nosso interesse amarrado a essas resultantes. Nós não dispúnhamos de um projeto de poder próprio no Oriente Médio que não fosse apenas o de nos tornarmos interlocutor pela via da defesa do direito e das instituições.<sup>14</sup>

Ainda sob Dilma, mesmo tendo arrefecido a nossa energia para a mais intensa inserção no mundo, de modo geral, e especificamente para a nossa relação com os universos de que se trata aqui, houve ainda um momento carregado de força simbólica, com custos razoáveis em termos políticos, que marcava a firmeza de nossa posição em relação ao que deveria ser a solução para a Questão Palestina: a recusa pelo Brasil de aceitar que um representante do movimento de ocupação ilegal das terras palestinas fosse nomeado embaixador israelense no nosso país.

Já sob a presidência de Jair Bolsonaro houve o que pareceu ser um momento de desconstrução da política externa brasileira, com consequências negativas para a imagem que o país projetava no mundo. De modo geral, o posicionamento declarado pelo governo poderia ser descrito como de reversão total de rumos. Anunciou-se um alinhamento integral com os Estados Unidos, mais especificamente com as políticas que esse país queria implementar e implementava sob a presidência de Trump. Com isso, automaticamente indicamos um abandono de protagonismo próprio,

14. Essas percepções sobre o posicionamento do Brasil em relação ao que se convencionou chamar de Primavera Árabe decorrem de trocas com membros do corpo diplomático brasileiro que cuidava à época de Oriente Médio e de mundo árabe.

mesmo no nosso entorno geográfico, a perda de importância de outras coligações nas quais nos inseríamos, e um abandono completo da posição de equilíbrio e de defesa do direito internacional no que diz respeito ao Oriente Médio, adotando, na essência, a posição israelense sobre todos os temas que ali se desenrolam.

Nos primeiros dias do governo Bolsonaro, um debate sobre política externa se seguiu à expectativa de que o Brasil mudasse, como prometido em campanha eleitoral pelo novo presidente, a sua embaixada em Israel de Tel Aviv para Jerusalém. De modo geral, o debate público ficou centrado nas consequências econômicas de tal decisão, que, indispondo contra o nosso país os árabes, poderia trazer prejuízos para a nossa exportação em direção a esses países. O prejuízo para o setor agropecuário seria especialmente relevante.

Por vezes, o mesmo diagnóstico preocupante se estendia para além do mundo árabe e alguém lembrava que o mundo muçulmano, muito mais amplo, contava países que também eram nossos clientes e que poderiam conceber um distanciamento em relação a nós por conta dessa nova orientação de política externa.

Foi menos intenso, no entanto, o debate que deveria ser o central, aquele relativo ao nosso lugar no mundo, do nosso *status*, de nossa credibilidade e de nosso poder de barganha nas organizações internacionais.

Começado o terceiro mandato do presidente Lula, se esperava, e de fato ocorreu, um retorno à tradição da diplomacia brasileira, combinado com a dimensão não desprezível da figura pessoal do presidente e de seu prestígio entre outros líderes. Todavia, não parecem dadas, até este momento, as condições para uma repetição, nos mesmos termos, da política externa ativa e altiva.

## 4 UM DIAGNÓSTICO

### 4.1 Relações econômicas

O argumento defendido neste texto é o de que o Brasil pode aprender com a vivência pregressa e expressar, e implementar, uma ambição mais bem informada, para a qual estaria mais preparado.

Principiando pela discussão dos aspectos econômicos de nossa relação com o Oriente Médio e com o mundo árabe, os dados mostram que temos ali parceiros importantes no comércio (Milani, 2015). Na verdade, pode-se afirmar sem hesitação que os resultados mais evidentemente positivos da política de aproximação empreendida pelo Brasil a partir de 2003, começo do primeiro governo de Lula, com o mundo árabe e com a África são aqueles relacionados às trocas comerciais.

Como foi dito anteriormente, os riscos que decorreriam do alinhamento, durante o governo Bolsonaro, com Israel, impactando negativamente as trocas com países árabes e muçulmanos, não se concretizaram. Pode-se argumentar que isso não se deu apenas porque o Brasil não concretizou a medida de mudar a embaixada de cidade. A evolução dos acontecimentos no Oriente Médio, e especificamente em relação à Questão Palestina, mostrou, primeiro, que havia uma tendência entre vários desses países a não deixar que as trocas fossem impactadas por nossa aproximação com Israel, ainda mais quando muitos deles se aprontavam para normalizarem as relações com aquele Estado, abandonando em certa medida o apoio às demandas palestinas. Em seguida, não só o Brasil reassumiu

a sua posição de equilíbrio, o que anulava quaisquer riscos de ruído, como, mais recentemente, a guerra em Gaza, a de 2023-2024, assim como já o fazia em certa medida aquela de 2021, anuncia profundas transformações que farão emergir uma configuração do poder totalmente nova. Assim, as nossas trocas comerciais, que continuaram a se desenvolver e crescer com grande naturalidade, não dependerão tanto do posicionamento do Brasil em relação a uma única questão, mas precisarão de uma leitura mais precisa por parte do país dos movimentos de grande magnitude que estão acontecendo.

Essa leitura necessita estar combinada com uma visão mais integrada do lugar que o Brasil pretende ocupar nas cadeias internacionais de produção e de trocas e com a construção de pontes e alianças que levem em conta a reconfiguração do sistema internacional que se desenha na Eurásia.

Por enquanto, as trocas comerciais brasileiras com o Oriente Médio, com a África – onde alguns dos maiores parceiros são países árabes e muçulmanos –, com o Conselho de Cooperação do Golfo e com a Ásia são muito importantes em volume e geram superávits comerciais ao Brasil. Em todas essas relações, no entanto, tende a haver uma concentração de exportações em produtos da agropecuária, incluindo produtos transformados, como açúcares e carnes, e bens da indústria extrativa. Um destaque especial deve ser dado ao lugar do Brasil na exportação de produtos *halal* (Abdala, 2021). Todavia, há, certamente, espaço para maior diversificação.

Outro componente importante das relações econômicas envolve os investimentos internacionais. O mundo árabe certamente conta vários Estados com altíssimo potencial de investimento direto. Os fundos soberanos de alguns desses países, especialmente aqueles do Golfo – como Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Catar – são enormes e tendem a ser sofisticados em seus processos de investimento. Até o momento, no entanto, eles dispõem de pouca participação no Brasil, ainda que mais recentemente tenham sido noticiados aportes de investimento do Mubadala (Mubadala..., 2024), de Abu Dhabi e também do fundo soberano da Arábia Saudita.

Na medida em que algumas das transformações em curso nas relações internacionais envolvem o desafio, ainda incipiente, mas incontestável, à centralidade do dólar enquanto moeda de troca e moeda de reserva internacional, assim como o desafio ao monopólio do sistema Swift sobre os pagamentos internacionais e as sanções que tendem a atingir os haveres dos fundos soberanos dos Estados, este é um momento importante para um país como o Brasil, no sentido de desenhar estratégias que levem em conta esses fatores novos.

Ainda no que diz respeito aos investimentos, os universos a que temos feito referência sempre apresentaram possibilidades de internacionalização das empresas brasileiras, ou seja, de investimento brasileiro no exterior. Empresas nacionais, especialmente do setor de construção e infraestrutura, já tiveram atuação muito relevante no Oriente Médio – vide o caso do Iraque, especialmente nos anos 1980 – e na África. Esse processo de internacionalização foi impactado pela fragilização dessas empresas em decorrência do que se convencionou chamar de Operação Lava Jato, porém tal esforço deve ser retomado pelo Brasil.

Na nossa relação com o mundo muçulmano, parece apropriado dizer que certamente nos desenvolvemos nas últimas décadas com grande parte dele, especialmente no contexto da intensificação de nossas interações com os países do Sul ou da periferia. Muito dessas interações se deu no âmbito da cooperação para o desenvolvimento e da cooperação técnica (Ipea e ABC, 2010; 2013; 2016; 2018; Ipea, 2020; 2022). No entanto, parece igualmente correto dizer que enquanto procedíamos a esse incremento não o fazíamos refletindo na especificidade do pertencimento dos interlocutores ou

parceiros ao mundo muçulmano, mas simplesmente os pensávamos como parte do Sul, da África, da Ásia, da comunidade dos países lusófonos e assim por diante.

## 4.2 Ambição e execução

Afirmou-se anteriormente que era possível direcionar uma crítica geral à política externa dos anos da presidência de Fernando Henrique Cardoso apontando para uma demasiada modéstia.

A crítica contrária, aquela do excesso de ambição, foi certamente direcionada inúmeras vezes à política externa dos anos Lula. Outra crítica foi a de sua pretensa captura por uma ideologia de partido, que se voltava sobretudo às posturas brasileiras nos temas atinentes à América Latina.

Entretanto, qualquer que seja a opinião do observador sobre a ambição e a existência ou não de opções ideológicas, uma crítica mais concreta parece caber a esses anos de política externa ativa e altiva. Trata-se de crítica a um fato que era talvez inevitável em tempos de experimentação de um ativismo inédito. A crítica se dirige à execução da política externa, que encontrou vários problemas.

Uma ilustração do que se poderia dizer problemático em termos de execução é aquela da multiplicação das representações diplomáticas. Independentemente das razões e dos méritos dessa multiplicação, apareceram problemas de orçamento, de pessoal, de pautas e de agendas.

No que respeita às nossas relações com o Oriente Médio, com o mundo árabe e com o mundo muçulmano – ainda que este, como dito, talvez não tenha sido pensado por nós como tal – houve igualmente problemas de execução, assim como houve problemas de concepção, mesmo que a ambição e a maior atividade fossem acertos indiscutíveis na nossa opinião (Nasser, 2016).

Os problemas de execução, e também os de concepção, têm duas razões fundamentais, que constituem o cerne da discussão que pretendemos deva ser empreendida no Brasil sobre esses três universos – ainda que se pudesse generalizar o diagnóstico e a receita para a totalidade de nossa política externa. As razões são um conhecimento insuficiente ou superficial e alguma flutuação de nossa percepção acerca do que seriam nossos interesses nacionais a serem defendidos por meio dessas relações.

## 4.3 Conhecimento e interesse nacional

Dizer que não conhecemos suficientemente os universos objeto de discussão aqui não é apontar um dedo acusador à nossa diplomacia, que conta com quadros bem formados e habilitados a se familiarizarem e informarem acerca dos países em que estão lotados.

O problema do déficit de conhecimento está em outro lugar. Ao cogitarmos ocupar um lugar à mesa dos grandes, daqueles que participam mais ativamente da dinâmica política do Oriente Médio, pauta central da política mundial, e ao pretendermos interagir mais intensamente com o mundo árabe e com o mundo muçulmano, nos candidatamos a fazer companhia a países que são grandes ou médias potências que, quase sem exceção, têm relações históricas intensas com esses três universos, quer porque deles fazem parte, quer porque foram ali potências coloniais, quer porque, sendo potências que pensam ou já pensaram o mundo todo como sendo parte de seu tabuleiro de atuação, não podem dele excluir esses universos.

O nosso desconhecimento decorre, portanto, mais da ausência de uma história que nos tivesse posto em maior contato com esses mundos. Dessa falta da experiência e do contato decorre a pouca profundidade do nosso saber sobre a complexidade, a diversidade, as disputas, os papéis desempenhados por uma série de atores, os interesses dos países, as agendas das potências, entre outros. A profundidade advinda da intensidade das relações ao longo do tempo é dificilmente compensada pela leitura dos livros e pela observação dos diplomatas ao longo de alguns anos de missão.

Como a experiência pregressa não pode ser comprada, o que se pode fazer é investir em adquiri-la doravante e aprofundar o conhecimento pelos meios que forem possíveis, com a consciência de que há um déficit a compensar.

Acompanha a nossa relativa falta de conhecimento aquilo que chamo de flutuação de nossa percepção sobre o que seja o interesse nacional a ser realizado pela via da nossa interação com esses universos.

As potências a que queremos fazer companhia nos três cenários de que se fala aqui têm agendas e propósitos razoavelmente delimitados quando atuam ali, quando escolhem lados, celebram alianças, investem, compram e vendem, entre outros. Também isso decorre ou da posição de potência mundial que pensa as peças jogadas ali em função dos lances que se desenrolam no resto do mundo e em função dos vários objetos de interesse – energia, armamentos, comércio, balança de poder em relação aos inimigos – ou da história de um país que teve ali papel histórico que ainda reverbera.

O Brasil, novamente, não tendo na bagagem as relações históricas, precisa pensar os interesses que orientariam a sua atuação ali a partir do lugar que quer ocupar no mundo, e isto ainda que não se pretenda ser necessariamente o que se poderia chamar de potência mundial.

Temos por vezes a tendência, como dito anteriormente, de reduzir os nossos interesses às questões econômicas. É uma escolha possível, mas não é suficiente para orientar a apreensão profunda da complexidade que se está advogando. Se não quisermos pensar senão o comércio e os investimentos, estaremos sempre a reboque daqueles que estarão prontos a analisar um espectro mais amplo de dinâmicas.

Se ampliarmos a nossa reflexão para além da economia, estaremos diante de perguntas que questionarão aquilo que se referiu acima como a nossa identidade e os modos como essa identidade se dará nas relações com os universos desta investigação.

Temos algumas pistas decorrentes do que já se discutiu, mas há opções a seguir; elas não advêm automaticamente dos elementos de nossa identidade. Há sempre quem diga que o nosso interesse estará melhor servido reconhecendo nossa identidade cristã, ocidental, que nos convidaria a um alinhamento sem falhas com Estados Unidos e Israel. Seria uma opção, não uma sucessão da natureza das coisas.

Uma opção diversa, contrária, se quisermos, não seria a do alinhamento com um anti-Estados Unidos ou um anti-Israel, mas a da autonomia, a da persecução dos interesses identificados com independência e pela via das ações decididas por conta própria, a partir de leituras que não são importadas de alguém. A dificuldade dessa alternativa é clara porque a determinação dos próprios interesses concretos depende de um domínio da complexidade que ainda não temos inteiramente. É um esforço que vale a pena, no entanto.

Uma opção diferente também dialoga com o que já se disse sobre nossa identidade. Trata-se de nossa defesa histórica do direito e da legitimidade internacionais, das instituições, do multilateralismo. Pode-se afirmar que o Brasil tenha enxergado consistentemente o seu próprio interesse no funcionamento o mais equilibrado possível do sistema internacional, um equilíbrio que favoreceria o nosso tipo de poder médio: ao defendermos um sistema harmônico e justo, resguardávamos o nosso próprio *status* que ali vicejaria melhor.

Ocorre, no entanto, que o excesso de crença nas qualidades do sistema, das suas instituições e estruturas, sem uma definição precisa dos próprios interesses e dos resultados que se quer garantir, a partir do funcionamento do sistema, se revela inocente, se honesta, e modesta demais se lhe conhecemos os limites.

E mais, faz-se cada dia mais defensável a tese de que o sistema internacional existente, construído para refletir o poder hegemônico que se constituiu depois da Segunda Guerra Mundial, esteja vivendo seus derradeiros dias – em tempo histórico, obviamente – e que algo novo se está desenhando. O Brasil precisa querer, e saber, participar dessa construção nova que, inclusive, ele aspirará que seja propícia para uma potência média.

Não deve ficar sem menção a posição do Brasil como um dos membros originários dos BRICS. Nesse foro, em companhia de algumas das mais importantes potências emergentes, candidatas naturais a novos polos de poder de um mundo transformado, o Brasil poderia empreender a concepção do novo em parceria com países constituintes da Eurásia, para onde se disse que o centro de gravidade das relações internacionais voltava.

A expansão dos BRICS,<sup>15</sup> que, geograficamente, tende a confirmar a nova centralidade da Eurásia, pode se constituir em uma oportunidade para o Brasil, se o país combinar ambição com qualidade de execução, ou pode ser uma diluição do papel brasileiro, se não soubermos compensar a distância geográfica com planejamento estratégico.

## 5 PROPOSTAS

Um mundo em que o direito, as instituições, as normas, a cooperação e o multilateralismo sejam mais efetivos é um mundo que interessa ao Brasil. A base sobre a qual deve ser construída a nossa política externa é a da defesa desse mundo. Essa opção, além de ser apropriada ao atingimento de nossos interesses próprios, tem a vantagem de reforçar a necessidade de construção de um mundo melhor para todos os atores.

Eventos recentes, nomeadamente a pandemia de covid-19, a guerra na Ucrânia e a guerra em Gaza, revelaram, no entanto, as fissuras do sistema e das instituições internacionais em que o Brasil era um defensor da legitimidade, do direito, da soberania dos Estados e da cooperação.

Atores centrais do sistema não hesitaram, e continuam a não hesitar, em ignorar os princípios que sempre disseram defender e em sabotar as instituições quando estas ameaçam funcionar de acordo com os princípios, mas em divergência com os interesses.

---

15. Durante a 15ª reunião de Cúpula dos BRICS, ocorrida na África do Sul em agosto de 2023, foi anunciada a inclusão de seis novos membros ao grupo: Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. Entretanto, a Argentina desistiu de sua adesão em dezembro do mesmo ano.

Defender, portanto, um sistema mais democrático, mais diverso e mais equilibrado significa hoje defender a construção de algo novo, em que o Brasil seja arquiteto e não apenas um defensor do desenho posto.

É preciso retomar e reforçar igualmente a vontade de autonomia. O mundo da política é repleto de interesses e de disputa, inevitavelmente. Um ator que pretende identificar e proteger seus interesses não pode abandonar essas tarefas e delegá-las a quem quer que seja, ainda que esse alguém seja visto como o melhor dos amigos. A decisão pela autonomia, pela visão e pela expressão próprias é parte de uma escolha pela ambição. E ambição pode, certamente, ser excessiva ou desprovida de conexão com a realidade. Sem aspiração, no entanto, dificilmente se alcança ou se realiza algum poder. O Brasil tem condições de alimentar essas aspirações e deve fazê-lo. A fundação sobre a qual se deve construir é a da autonomia.

Só faz sentido ambicionar mais se dispomos, como dito, de uma visão própria do que seja a realidade do mundo, mas também é necessário ter clareza sobre os interesses nacionais a serem perseguidos e protegidos. Essa percepção deve ser construída por meio de uma intensificação do debate nacional acerca das opções de política externa. Esse debate público precisa ser alimentado e incrementado, além de democratizado.

No que tange ao Oriente Médio e aos mundos árabe e muçulmano, as opções genéricas acima são igualmente necessárias, ou especificamente necessárias. É preciso aprofundar o nosso conhecimento desses universos, de sua diversidade, de suas particularidades, de suas dimensões geográficas, culturais, religiosas, de suas divisões, de seus conflitos e de seus potenciais.

Para construir esse conhecimento é fundamental apostar nas trocas culturais com esses universos, incrementando as trocas acadêmicas e o investimento em centros de pesquisa e ensino que tenham por objetos de estudos aqueles atinentes a esses universos.

## REFERÊNCIAS

- ABDALA, Vitor. Brasil é o maior exportador de comida halal no mundo. **Agência ABC**, 5 out. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2021-10/brasil-e-o-maior-exportador-de-comida-halal-no-mundo>. Acesso em: 5 jul. 2024.
- ALBANESE, Francesca. **Anatomy of a genocide**: report of the special rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967. Geneve: United Nations, 2024. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session55/advance-versions/a-hrc-55-73-auv.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2024.
- AMORIM, Celso. **Teerá, Ramalá e Doha**: memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015.
- BARR, James. **A line in the sand**: the Anglo-French Struggle for the Middle East – 1914-1948. New York: W.W. Norton & Company, 2012.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UNB, 2002.
- COURBAGE, Youssef; FARGUES, Philippe. **Christians and Jews under Islam**: from the Arab conquests to the Lebanese Civil War. New York: Tauris, 2018.
- FAINGOLD, Reuven. **D. Pedro II na Terra Santa**. São Paulo: Sefer, 2022.
- FRANKOPAN, Peter. **Coração do mundo**: uma nova História universal. São Paulo: Crítica, 2019.

GRANNAN, Cydney. Are the Middle East and the Near East the same thing? **Encyclopedia Britannica**, 8 Sept. 2023. Disponível em: <https://www.britannica.com/story/are-the-middle-east-and-the-near-east-the-same-thing#:~:text=The%20Near%20East%20included%20the,countries%20facing%20the%20Pacific%20Ocean>. Acesso em: 17 jun. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dimensionamento de gastos das instituições da administração pública federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: Cobradi 2017-2018. Brasília: Ipea, 2020.

\_\_\_\_\_. **Cooperação internacional em tempos de pandemia**: relatório Cobradi 2019-2020. Brasília: Ipea, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2005-2009. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

\_\_\_\_\_. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: 2010. 2. ed. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

\_\_\_\_\_. **Brazilian cooperation for international development**: 2011-2013. Brasília: Ipea; ABC, 2016.

\_\_\_\_\_. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: levantamento 2014-2016. Brasília: Ipea; ABC, 2018.

KÜNG, Hans. **Islão**: passado, presente e futuro. Coimbra: Edições 70, 2010.

LAFER, Celso. **Relações Internacionais, política externa e diplomacia brasileira**: pensamento e ação. Brasília: Funag, 2018. v. 1-2.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia Brasileira**: palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda e Editores, 1999.

\_\_\_\_\_. **Aposta em Teerã**: o acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã. São Paulo: Objetiva, 2014.

MACKINTOSH-SMITH, Tim. **Arabs**. New Haven: Yale University Press, 2019.

MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzallo (Orgs.). **2003-2013**: uma nova política externa. Tubarão: Copiart, 2014.

MARSHALL, Tim. **Prisoners of Geography**: ten maps that tell you everything you need to know about global politics. Nova York: Scribner, 2016.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. *et al.* **Atlas da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Uerj, 2015.

MUBADALA Capital planeja investir R\$ 68,5 bi em biocombustíveis no Brasil. **Forbes**, 5 maio 2024. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbesagro/2024/05/mubadala-capital-planeja-investir-r-685-bi-em-biocombustiveis-no-brasil>. Acesso em: 5 jul. 2024.

NASSER, Salem Hikmat. Entre presença e ausência: o Brasil no Oriente Médio. **Revista Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 86, p. 15-22, jan./mar. 2016.

NIETZSCHE, Friedrich. **Vontade de potência**: tentativa de transvaloração de todos os valores. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

NOTARI, Maria Helena de Aguiar. **Os papéis projetados pela política externa brasileira para o Oriente Médio durante os Governos Lula (2003-2010)**. 2015. Dissertação (Mestrado) – UnB, Brasília, 2015.

REGAN, Bernard. **The Balfour Declaration**: empire, the mandate and resistance in Palestine. Nova York: Verso, 2018.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil**: 1750-2016. São Paulo: Versal Editores, 2017.

SANTANA, Carlos Ribeiro. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 2, p. 157-177, 2006.

SCHNEER, Jonathan. **The Balfour Declaration: the origins of the Arab-Israeli Conflict**. Nova York: Random House, 2010.

STUENKEL, Oliver. **Post-Western world: how emerging powers are remaking global order**. Cambridge: Polity, 2016.

TRAUMANN, Andrew Patrick. **A diplomacia dos petrodólares: relações do Brasil com o mundo árabe (1973-1985)**. 2007. 114 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2007.

ZAKARIA, Fareed. **O mundo pós-americano**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

