

ENTRE O DISSENSO E A CONVERGÊNCIA: POSIÇÕES DO BRASIL, BRICS E ESTADOS UNIDOS SOBRE A QUESTÃO PALESTINA NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (2003 - 2023)

Between dissent and convergence: positions of Brazil, BRICS and the United States on the Palestine Question at the United Nations General Assembly (2003 - 2023)

André Luiz Reis da Silva¹

Raquel de Holleben²

¹Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. E-mail: reisdasilva@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2593-1189>.

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. E-mail: raqueldeholleben@gmail.com ORCID <https://orcid.org/0000-0002-6968-6763>.

Recebido em: 10 abr. 2024 | Aceito em: 03 ago. 2024.



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

RESUMO

O objetivo do presente artigo é analisar a convergência do posicionamento do Brasil com o do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul) e dos Estados Unidos (EUA) frente ao conflito israelo-palestino nas Nações Unidas. Para tal, realizou-se uma análise da Política Externa Brasileira (PEB) na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de forma comparada com os demais países do BRICS e com os Estados Unidos, a fim de detectar os principais padrões de posicionamento desses países no que se refere à Questão Palestina ao longo das últimas duas décadas (2003-2023). As conclusões obtidas apontam para mudanças substanciais na convergência entre esses países, a partir de mudanças no padrão de posicionamento brasileiro perante a Organização das Nações Unidas (ONU), durante o governo Bolsonaro (2019-2022). No restante das duas décadas, houve um alto grau de convergência do Brasil e demais BRICS nos posicionamentos sobre a Questão Palestina na AGNU, e um alto grau de dissensão com os Estados Unidos.

Palavras-chave: BRICS. Palestina. Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the convergence of Brazil's stance with that of the BRICS (Brazil, Russia, India, China, South Africa) regarding the Israeli-Palestinian conflict at the United Nations. To do so, an analysis of Brazilian Foreign Policy at the United Nations General Assembly (UNGA) was conducted, compared with the other BRICS countries and with the United States, in order to detect the main patterns of positioning of these countries regarding the Palestinian Issue over the past two decades (2003-2023). The conclusions point to substantial changes in convergence among these countries, stemming from shifts in Brazil's positioning pattern towards the UN during the Bolsonaro administration (2019-2022). Throughout the rest of the two decades, there was a high degree of convergence between Brazil and other BRICS countries in their positions on the Palestinian Issue at the UNGA, and a high degree of dissension with the United States.

Key words: BRICS. Palestine. Brazilian Foreign Policy.

INTRODUÇÃO

Desde a época da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a temática da Palestina ganhou centralidade. A criação do Estado de Israel e os conflitos na região foram acompanhados tanto pelo Conselho de Segurança como pela Assembleia Geral. A situação dos palestinos desde a criação do Estado de Israel foi objeto de atenção e debate, em especial com a ascensão do conjunto de países do Terceiro Mundo, nas décadas de 1950 e 1960. Anualmente, um conjunto de resoluções sobre a situação dos palestinos e da Palestina são debatidas e votadas na Assembleia Geral da ONU, com ampla votação favorável aos palestinos.

Historicamente, o Oriente Médio significou uma das áreas de baixa prioridade da diplomacia brasileira, embora tenha experimentado momentos de forte aproximação dos anos 1970 até o início dos anos 1990. Entretanto, desde o fim da Guerra Fria, a política externa brasileira para o Oriente Médio havia sofrido um recuo, que foi alterado somente na virada do milênio, articulada com a construção de um novo modelo de inserção internacional (Silva; Kunrath, 2010). Assim, na primeira década do terceiro milênio, a política externa brasileira foi constituída sobre uma nova matriz de inserção internacional, que buscou aprofundar a integração regional na América do Sul; retomar a tradição multilateral do Brasil, de perfil crítico às assimetrias internacionais; e impulsionar parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes (Silva, 2023). Em contraste com a matriz desenvolvimentista dos anos 1970-1980, a nova matriz foi mais fluida e multidimensional, com arranjos políticos, alianças e parcerias estratégicas flexíveis, de acordo com os atores e seus interesses (Silva, 2023). A temática da Palestina, que já havia engajado a política externa brasileira desde os anos 1940, retorna, com o interesse do Governo Lula em afirmar o Brasil como um mediador de conflitos no Oriente Médio (Silva; Kunrath, 2010).

Tal como o Brasil, os demais países do BRICS também possuem um histórico de apoio à causa palestina perante as Nações Unidas. Rússia, Índia, China e África do Sul também reconhecem a legitimidade do movimento de libertação palestino desde 1988. Como reflexo dessa posição consonante, um consenso foi criado e o BRICS manifestou conjuntamente o seu apoio a esta causa a partir da Cúpula de Dehli (BRICS, 2012). Por outro lado, o posicionamento histórico dos Estados Unidos é contrário a este consenso, em função das relações especiais com Israel. Em um padrão de alinhamento com Israel, os Estados Unidos votam contrariamente aos interesses palestinos e vetam grande parte das resoluções que tratam dessa causa no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Voeten, 2004).

Pesquisas e análises sobre os BRICS costumam debater sobre uma possível falta de convergência destes países, que podem afetar a coesão e articulação do grupo em diversas questões internacionais (Stuenkel, 2017, Kahler, 2013, Duggan; Azalia, 2020). Entretanto, apesar das diferenças estruturais entre os países dos BRICS, pesquisas têm demonstrado que há convergências em diversos temas da agenda internacional, mantendo posicionamentos comuns em mais de uma década, sofrendo uma alteração mais significativa apenas durante o Governo Bolsonaro (Silva, 2016; Silva, Holleben, 2023). A convergência dos BRICS é seletiva, centrada nos grandes temas da agenda global, como a defesa da multipolaridade, a reforma das instituições internacionais, em especial as instituições financeiras, bem como posições que interessem amplamente os países do Sul Global (Silva, 2016). Neste sentido, a Questão Palestina é um dos temas que tem ampla adesão e convergência dos países do Sul Global na Assembleia Geral da ONU, situação que contraria Israel e o apoio norte-americano (Ribeiro, Silva, 2015). Assim, o apoio à Questão Palestina constitui um ponto de convergência dos BRICS com a ampla maioria na Assembleia Geral da ONU e de divergência com os Estados Unidos.

Considerando este cenário, o objetivo do presente artigo é analisar o posicionamento do Brasil e do BRICS frente ao conflito israelo-palestino nas Nações Unidas. Para tal, realizou-se uma análise do posicionamento do Brasil na Assembleia Geral das Nações Unidas, de forma comparada com os demais países do BRICS e com os Estados Unidos, a fim de detectar os principais padrões de posicionamento desses países no que se refere à Questão Palestina ao longo das últimas duas décadas (2003-2023). O período em questão abrange os dois primeiros governos de Lula da Silva (2003-2010); os dois governos de Dilma Rousseff (2011-2016); o governo de Michel Temer (2016-2018); o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022); e, por fim, o primeiro ano do atual mandato de Lula da Silva (2023).

Um dos pontos centrais no que se refere ao alto índice de convergência histórico do Brasil com os demais países do BRICS na AGNU é o posicionamento sobre a Questão Palestina - dado o alto índice de votações anuais sobre esta temática. Essa pauta pode ser considerada também um dos demarcadores da dissensão com os Estados Unidos, cujo posicionamento histórico diverge do Brasil e dos demais BRICS. Considerando tal cenário de consenso e dissenso, a questão que se formula é a seguinte: qual foi o padrão de convergência e dissensão entre o Brasil, os BRICS e os Estados Unidos acerca da Questão Palestina ao longo das duas últimas décadas e como as mudanças de governo no Brasil influenciaram nesse índice. A hipótese é que houve um movimento disruptivo apenas no governo de Jair Bolsonaro (2018-2022), sendo que, nos demais governos, manteve-se o posicionamento histórico brasileiro nesta pauta. Neste sentido, o Governo Bolsonaro, se distanciou dos demais BRICS na Questão Palestina, mostrando uma inflexão e aproximação com os interesses de Israel e dos Estados Unidos, impulsionado por sua base de apoio interna (Silva, 2023).

Ademais, cabe ressaltar que a Assembleia Geral da ONU é um dos espaços mais importantes para a discussão multilateral, pois delibera diversos temas de relevância para a comunidade internacional e serve como um parâmetro para o posicionamento dos países. Constitui um foco interessante para análise de convergências e divergências entre os países, pois permite trabalhar com a posição de vários países em períodos longos de tempo, a respeito de determinadas temáticas, constituindo uma sólida base de pesquisa, - mas que precisa ser considerada também em suas limitações (Voeten, 2000; Voeten, 2020)

Baseando-se na divisão temática de Voeten (2020), as resoluções da AGNU podem ser agrupadas em seis grandes temáticas-chave: (i) Questão Palestina; (ii) controle de armas e desarmamento; (iii) Direitos Humanos; (iv) desenvolvimento econômico.; (v) colonialismo; e (vi) armas e materiais nucleares. Para o presente artigo, selecionou-se a categoria de análise da Questão Palestina, e, portanto, contabilizaram-se todas as votações concernentes ao conflito israelo-palestino na AGNU, considerando que tais votações podem ser lidas como uma síntese do posicionamento brasileiro e dos demais BRICS no tema em questão. O ponto de referência é o posicionamento brasileiro, e a taxa de convergência consiste na proporção de votos iguais aos do Brasil. Importante ressaltar que o posicionamento dos países na Assembleia Geral da ONU é uma

dimensão importante, mas não a única, com potencial para revelar as mudanças de continuidades da política externa.

GOVERNO LULA (2003-2010)

Desde 1947, quando, por meio da Resolução 181 da Assembleia Geral, a ONU delimitou acerca da criação do Estado de Israel e do Estado da Palestina, este conflito territorial tem sido um dos principais temas debatidos na organização, pois seus desdobramentos seguem até hoje: apesar do Estado de Israel ter sido criado em 1948, o status da Palestina permanece indefinido. A criação do Estado de Israel teve um papel decisivo da diplomacia brasileira, a partir de Oswaldo Aranha, representante do país nas Nações Unidas em 1947 e presidente desta sessão histórica. Segundo Gonzaga (2008), o posicionamento brasileiro a favor da partilha foi interpretado como um resultado do alinhamento aos Estados Unidos, pois, à época, o Brasil buscava aumentar sua representatividade na nova ordem geopolítica mundial. Daí em diante, segundo Pontes (2019, p. 19), o Brasil acompanha os acontecimentos a respeito da Palestina, “variando o grau de seu interesse, em geral pouco expressivo” pois, conforme salientado por Gonzaga (2008), embora tenha havido um posicionamento brasileiro nesta temática, essa não era entendida como um interesse imediato da política externa brasileira.

Porém, nos anos 2000, com o início do primeiro governo de Lula da Silva, iniciou-se um período de maior engajamento da política externa brasileira nas discussões concernentes ao conflito israelo-palestino, e o comprometimento da diplomacia brasileira nessa pauta foi de apoio à causa Palestina (UN, 2003; BRASIL, 2004). A aproximação brasileira com esta questão é interpretada pela literatura tanto como resultante da estratégia de projeção internacional do Brasil - que se volta a uma inserção matizada no desenvolvimentismo, na diversificação de parcerias e na defesa de uma ordem internacional mais democrática - quanto como uma influência direta dos ideais propagados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), tais como a justiça social e o anticolonialismo (Santos, 2014). O fato é que houve uma mudança na dimensão da Questão Palestina na política externa brasileira, passando “de um lugar de equidistância para um alinhamento ideológico” (Pontes, 2019, p. 21), culminando no reconhecimento do Estado da Palestina pelo Brasil em novembro de 2010 (Brasil, 2010). Portanto, conforme salientado por Silva e Kunrath (2010), tal reconhecimento é fruto não apenas do processo gradativo de aproximação do Brasil com o movimento de libertação palestino, mas também de uma mudança de ajuste na política externa brasileira com o Governo Lula, que se aproxima desta causa. Afinal, no período, a inserção do país no Oriente Médio deixa ter um tom meramente econômico para perseguir objetivos políticos de obter maior visibilidade para o país na arena internacional (Silva; Kunrath, 2010).

Analogamente, o histórico dos países-membros do BRICS é de apoio à causa palestina - tal como o Brasil, a Rússia, Índia, China e África do Sul também reconhecem a legitimidade do movimento de libertação palestino desde 1988. Portanto, embora nas duas primeiras cúpulas do BRICS (2009 e 2010) o grupo não se manifestou acerca da Questão Palestina, pode-se afirmar a

existência de um posicionamento comum dos países do BRICS nesta pauta. A taxa de convergência do grupo nas votações concernentes à Questão Palestina na AGNU pode ser analisada abaixo, na tabela 1:

Tabela 1: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações da AGNU concernentes à Questão Palestina (2003-2010)

Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2003	90	95	95	85	10
2004	100	100	100	83	00
2005	100	100	100	80	00
2006	100	100	94	83	00
2007	100	100	100	80	07
2008	100	100	100	80	00
2009	100	100	100	75	00
2010	100	100	100	75	00
Média de Concordância (%)	99	99	99	80	02

Fonte: elaboração própria a partir dos dados obtidos no Voting Data da ONU:
<https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&cc=Voting+Data> (UN, 2003-2010)

Notou-se, portanto, a existência de uma coesão do BRICS no que tange ao tratamento da Questão Palestina durante o governo Lula. Percebe-se apenas que a taxa de convergência com a Rússia é relativamente menor, devido ao fato desta não aprovar as resoluções anuais que tratam das declarações do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDHNU) acerca da Questão Palestina, afastando-se, portanto, do consenso, nesta questão. Com exceção disso, todos os membros do BRICS votaram, anualmente, a favor do fortalecimento da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina; a favor da partilha de 1947 proposta pela ONU; e contra os assentamentos israelenses nos territórios palestinos. Portanto, ao longo do Governo Lula da Silva, pôde-se perceber uma altíssima convergência do Brasil com o BRICS, com (94%) de convergência, e uma forte divergência da posição norte-americana.

GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016)

A presidente Dilma Rousseff buscou a continuidade em relação à política externa do Governo Lula, operando a mesma matriz de inserção internacional do Brasil. A demanda de reformas no sistema internacional, a articulação com os países emergentes, o fortalecimento da

cooperação Sul-Sul e uma posição de altivez e autonomia em relação às grandes potências foram preservados em seu governo. Por outro lado, a política externa focalizou a redução dos danos da crise econômica internacional, passando a dar centralidade tanto à articulação com os BRICS quanto à reforma do sistema econômico internacional (Silva, 2023).

Não obstante, os efeitos da crise política e econômica interna, assim como as transformações internacionais, atingiram as bases deste modelo de diplomacia, fragilizando-o e trazendo poucos resultados. O processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff constituiu um marco para a finalização da matriz de inserção internacional iniciada no Governo Lula (2003-2010). A crise internacional e as internas nos setores político e econômico, as limitações da inserção de uma potência emergente periférica, bem como o giro político na América do Sul, podem ser apontadas como fatores, ou variáveis, essenciais para compreender as transformações matriciais da política externa brasileira (Silva, 2023). Os efeitos da Primavera Árabe, iniciada ao final de 2010, causaram dificuldades adicionais para o Brasil manter o engajamento na região.

Em 2011, na 66ª reunião da AGNU, o então presidente da Autoridade Nacional da Palestina, Mahmoud Abbas, pediu o reconhecimento do seu Estado como membro pleno da ONU. A tentativa não obteve êxito, mas levou o assunto a uma nova dimensão geopolítica. Em consonância, Mahmoud Abbas também pediu o reconhecimento do Estado perante a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), onde obteve êxito. Este pleito representou um enfrentamento direto tanto aos Estados Unidos quanto a Israel, afinal, Israel considerou a decisão da UNESCO um passo contra a retomada de negociações de paz e ameaçou cortar laços com a organização; e os Estados Unidos anunciaram a suspensão do pagamento de sua cota para a agência (CB, 2011).

Em seu discurso de abertura da 66ª Assembleia Geral, Dilma Rousseff manifestou o apoio brasileiro ao pleito palestino e lamentou ainda não poder saudar a Palestina como um Estado membro pleno da ONU. Assim, em continuidade à aproximação com a Palestina ensejada na Gestão Lula, Dilma Rousseff permaneceu enfática em defender a soberania da Palestina como caminho para a redução dos conflitos na região, reiterando que "apenas uma Palestina livre e soberana poderá atender aos legítimos anseios de Israel por paz" (UN, 2012, s.p). Nesse sentido, afirmando que "chegou a hora de atender às aspirações legítimas dos palestinos por um Estado independente e soberano" (UN, 2013, p.6), os discursos de Dilma Rousseff perante a Assembleia Geral enfatizam o papel das Nações Unidas no reconhecimento do Estado Palestino, como alternativa necessária para avançar as negociações de paz. Nesse sentido, a defesa da causa Palestina foi dada em conjunto ao clamor por maior democratização do Sistema Internacional, demandando uma maior representatividade no CSNU, a fim de torná-lo mais efetivo na mediação de conflitos regionais como o israelo-palestino (UN, 2014; 2015).

Analogamente à posição brasileira, todos os países do BRICS manifestaram apoio ao reconhecimento pleno do Estado Palestino nas Nações Unidas, inaugurando a afirmação de um posicionamento conjunto de grande peso na arena internacional (UN, 2020). A alta convergência

entre o BRICS nesta pauta levou também a um maior entendimento político e diplomático, culminando em um posicionamento conjunto em suas cúpulas. Considerando o apoio individual de cada membro do BRICS à causa Palestina, uma posição conjunta do grupo já era esperada no cenário internacional, e isto ocorre a partir da Cúpula de Dehli (BRICS, 2012, § 20), e mantém-se em todas as demais Cúpulas do BRICS ao longo do governo Rousseff, ganhando uma relevância cada vez maior nos debates do grupo (BRICS 2013; 2014; 2015). A tabela 2 a seguir elucida a evolução da taxa de convergência dos países do BRICS no tratamento da Questão Palestina nesse período:

Tabela 2: Taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações concernentes à Questão Palestina (2003-2015)

Período anterior (2003-2010)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência					
2003-2010 (%)	99	99	99	80	02
Governo Dilma Rousseff (2011-2015)					
Ano/País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2011	100	100	100	81	00
2012	100	100	100	82	00
2013	100	100	100	80	00
2014	100	93	100	80	00
2015	100	100	100	77	00
Média de Convergência					
2011-2015 (%)	100	99	100	80	00

Fonte: elaboração própria a partir dos dados obtidos no Voting Data da ONU:

<https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&cc=Voting+Data> (UN, 2003-2015)

Portanto, pode-se confirmar que a alta coesão do BRICS no que tange ao tratamento da Questão Palestina manteve-se também durante o governo Rousseff. O consenso com a Rússia permaneceu sendo menor, devido ao seu posicionamento divergente no que tange às deliberações do CDHNU acerca da Questão Palestina. Tal como no governo Lula, os Estados Unidos mostraram-se distantes da posição brasileira, afastando-se do consenso da Assembleia Geral e

votando contra as resoluções que tratam a causa palestina. Nesse sentido, o BRICS posiciona-se e passa a defender ativamente a causa palestina, tornando a posição individual de cada membro do grupo em uma posição conjunta. Essa postura de maior engajamento do BRICS em temáticas concernentes à paz e segurança regionais trouxe maior representatividade e legitimidade para o grupo no cenário externo e, pelo fato desta ação dos representantes palestinos ter sido interpretada como um enfrentamento direto aos Estados Unidos - que liderou o veto em ambas ocasiões -, esse posicionamento geopolítico do BRICS também é interpretado como um posicionamento contra-hegemônico.

GOVERNO TEMER (2016-2018)

O governo de Michel Temer (2016-2018) marcou uma mudança na matriz da política externa brasileira, ao reorientar o engajamento na América do Sul, priorizar as relações bilaterais com os países desenvolvidos e fragilizar a participação nas coalizões de geometria variável, como os BRICS. Assim, as diretrizes da diplomacia de Temer refletiram a conjuntura internacional, a crise brasileira e os interesses de um novo bloco de poder, que procurava encaminhar o Brasil para uma nova matriz de inserção internacional. No entanto, esta reorientação permaneceu apenas como um período de transição entre a política externa dos governos petistas e a ascensão de Bolsonaro (Silva, 2023).

A despeito dessas mudanças, no Governo Temer o Brasil manteve sua posição histórica quanto à Questão Palestina, defendendo a solução de dois Estados proposta pela ONU. Em seu discurso perante a 72ª AGNU, Temer reafirmou a defesa brasileira da criação de um Estado palestino ao salientar que, em um contexto de paralisação das negociações entre Israel e Palestina, o Brasil colocava-se como um mediador: “amigo de palestinos e israelenses, o Brasil segue favorecendo a solução de dois Estados convivendo em paz e segurança, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas e mutuamente acordadas” (UN, 2017, s.p). Portanto, em um contexto de aumento das hostilidades fronteiriças no território israelo-palestino, o Brasil se solidarizou e reforçou seu apoio ao reconhecimento do Estado Palestino como alternativa para a paz na região, fazendo um apelo à moderação (BRASIL, 2018; UN, 2018).

Em consonância a este posicionamento discursivo assumido pela diplomacia brasileira no Governo Temer, o país manteve um padrão de voto de defesa da solução de dois estados proposta pela ONU, defendendo os direitos de autodeterminação do povo palestino e também o reconhecimento do seu Estado. Analisa-se a seguir, na tabela 3, a taxa de convergência dos demais países membros do BRICS e dos Estados Unidos com tal posicionamento durante o Governo Temer.

Tabela 3: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações da AGNU concernentes à Questão Palestina (2003-2018)

Período Anterior (2003-2015)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	99	99	99	80	02
Média de Convergência 2011-2015 (%)	100	99	100	80	00
Governo Michel Temer (2016-2018)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2016	100	100	100	80	00
2017	94	94	94	87	00
2018	87	87	87	94	00
Média de Convergência 2016-2018 (%)	94	94	94	87	00

Fonte: elaboração própria a partir dos dados obtidos no Voting Data da ONU:

<https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&cc=Voting+Data> (UN, 2003-2018)

A partir dos dados expostos, conclui-se a permanência de uma alta convergência entre os países do BRICS perante a AGNU no que tange à Questão Palestina. O padrão de voto brasileiro predominante foi o de apoiar as resoluções da AGNU, assim como os demais países do BRICS. Em 2017, houve uma mudança no voto brasileiro no que tange ao Trabalho do Comitê Especial para investigar as práticas israelenses que afetam os direitos humanos do povo palestino nos territórios ocupados. Nesta pauta, o Brasil tinha o padrão de apoiar as resoluções da AGNU durante os governos petistas, mantido em 2016. Em 2017 e em 2018, porém, o Brasil absteve-se de votar nesta resolução, juntamente com a Rússia, que manteve este mesmo posicionamento também nos governos petistas. Com isso, explica-se a leve alteração na convergência, que é mais baixa com África do Sul, China e Índia e mais alta com a Rússia durante o governo Temer do que era nos governos anteriores.

Com exceção disso, o Brasil manteve sua posição histórica de voto em apoio às Operações da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina e em defesa das

fronteiras de 1967, condenando sua violação e defendendo a solução de dois Estados como passo indispensável e primordial para a solução pacífica da Questão Palestina. Também em relação ao direito do povo palestino à autodeterminação e em relação à soberania permanente deste povo no território ocupado, o Brasil manteve seu padrão de apoiar as resoluções da AGNU - em concordância ao discurso da política externa brasileira no período. Portanto, pode-se afirmar que não houve alteração significativa na convergência que denote mudanças na política externa brasileira em relação ao consenso estabelecido entre o BRICS quanto ao tratamento da Questão Palestina. Portanto, em suas cúpulas anuais, o BRICS manteve a defesa à solução de dois Estados e também ressaltou o seu apoio à Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina, ponto consolidado em seu consenso desde a o Governo Dilma (BRICS, 2016; 2017; 2018).

GOVERNO BOLSONARO (2018-2022)

Com o governo de Jair Bolsonaro, verificou-se uma clara inflexão matricial na política externa, com fortes condicionantes internos e internacionais. Os condicionantes da mudança tiveram como fundamentos a ascensão dos movimentos e governos conservadores na América Latina e no Ocidente, a crítica à política externa desenvolvida durante os governos petistas, a crítica às instituições multilaterais, a influência do pensamento conservador, a perspectiva de cooperação e apoio mútuo em relação ao governo Donald Trump dos Estados Unidos, a crise econômica e política brasileira, e também o enfraquecimento da integração regional (Silva, 2023). Em relação ao Oriente Médio, o Governo Bolsonaro buscou aproximação à Israel e Arábia Saudita, aproximando assim as posições do Brasil às dos Estados Unidos.

Em dezembro de 2018, ao afirmar ao primeiro-ministro israelense, Benjamin Netanyahu, que a mudança da embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém era uma questão de "quando, não de se", Jair Bolsonaro apontou uma mudança na posição histórica do Brasil em relação à Questão Palestina (G1, 2018, s.p). O tratamento desta pauta evidencia que, mais uma vez, a Questão Palestina foi trazida como prioridade na Política Externa, porém, o posicionamento adotado representou uma ruptura para com a Política Externa dos governos petistas e também de Michel Temer. Esta mudança da embaixada - defendida por Bolsonaro desde o período de sua campanha eleitoral - representa uma dissonância na política externa brasileira, afinal, os palestinos reivindicam Jerusalém Oriental como capital de seu Estado, e esta mudança na embaixada seria uma violação à solução de dois Estados proposta no âmbito da ONU e que o Brasil vinha defendendo até então.

Portanto, em alinhamento à política externa norte-americana, houve uma mudança na política externa brasileira no que tange ao tratamento da Questão Palestina, que afastou o posicionamento brasileiro dos demais países do BRICS. Afinal, a comunidade internacional, e, especialmente os demais países membros do BRICS, não legitimam a reivindicação israelense de Jerusalém como sua capital indivisível - diferentemente dos Estados Unidos. Tendo em vista esta nova abordagem brasileira para a Questão Palestina, analisa-se, a seguir, a evolução do consenso

dos demais países do BRICS e também dos Estados Unidos com o Brasil nesta temática durante o governo Jair Bolsonaro.

Tabela 4: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações da AGNU concernentes à Questão Palestina (2003-2022)

Período anterior (2003-2018)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
Média de Convergência 2003-2010 (%)	99	99	99	80	02
Média de Convergência 2011-2015 (%)	100	99	100	80	00
Média de Convergência 2016-2018 (%)	94	94	94	87	00
Governo Jair Bolsonaro (2019-2022)					
Ano / País	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	EUA (%)
2019	38	46	46	46	23
2020	33	33	33	33	33
2021	33	33	33	33	17
2022	33	33	41	33	17
Média de Concordância (%)	53	46	50	41	21

Fonte: elaboração própria a partir dos dados obtidos no Voting Data da ONU:

<https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&cc=Voting+Data> (UN, 2003-2022)

A análise da tabela 4 confirma que houve uma alteração no posicionamento internacional do Brasil: o consenso com os BRICS na temática palestina reduziu 55 pontos percentuais, passando de 94% para 39%, chegando a igualar-se ao consenso com os EUA no ano de 2020 (33%). Esta mudança no alinhamento deu-se devido ao novo padrão proeminente de votação do Brasil, optando por abster-se das votações ao invés de aprová-las. A concordância com o BRICS manteve-

se em resoluções pontuais como: o direito do povo palestino à autodeterminação; crítica às práticas israelenses que afetam os direitos humanos do povo palestino no território ocupado; e também em relação ao tratamento dos refugiados da Palestina. O Brasil vetou em resoluções acerca do trabalho do Comitê Especial para Investigar as práticas israelenses que afetam os Direitos Humanos do povo Palestino; comitê para o Exercício dos Direitos inalienáveis do povo palestino; e divisão de Direitos Palestinos do Secretariado. Nas demais resoluções, o Brasil absteve-se, e este foi o padrão de voto brasileiro predominante durante o governo de Jair Bolsonaro. Foi a prevalência da abstenção, portanto, que determinou a baixa taxa de convergência tanto com os países do BRICS quanto com os Estados Unidos. Assim, houve uma aproximação em relação ao voto norte-americano mas não houve um grande aumento no consenso com este país, afinal, o padrão predominante de voto dos Estados Unidos é o voto contrário, e não a abstenção.

Apesar desta ruptura no posicionamento internacional do Brasil, a 11ª, e a 12ª Cúpula do BRICS mantiveram o seu consenso de apoiar uma solução de dois Estados para o conflito Palestino, apoiando a “criação de um Estado da Palestina independente e viável” (BRICS, 2020, p. 24). Porém, houve uma diminuição considerável nas menções ao conflito israelo-palestino, ocupando, então, apenas um parágrafo de cada resolução final. Já a 13ª e 14ª Cúpulas do BRICS não mencionam o apoio do grupo à solução de dois estados – sendo que, na última, não há nenhuma menção à Questão Palestina.

Além disso, as cúpulas do BRICS costumavam também definir acerca do status de Jerusalém, afirmando que este só seria discutido após as negociações de paz, porém a mudança na embaixada proposta pelo Brasil - que reconhece Jerusalém como capital indivisível de Israel - contraria tal posicionamento conjunto. Haja vista essa quebra no consenso por parte da política externa brasileira, não houve menção ao status de Jerusalém nestas cúpulas. Também ficou de fora a menção de apoio do BRICS à agência de refugiados da ONU para os palestinos (UNRWA) - instituição da ONU que, até 2018, era considerada pelo BRICS como fundamental para a paz na região (BRICS, 2018). Porém, em 2018, os Estados Unidos cortaram os financiamentos e Bolsonaro passou a assumir uma posição crítica em relação à essa agência, o que também pode ser perceptível no seu padrão de voto. Assim, notou-se uma mudança no posicionamento do BRICS quanto à Palestina, refletindo a divergência do Brasil -, afinal, os pontos que deixaram de ser abordados sinalizam a quebra do pleno consenso antes existente nesta pauta.

GOVERNO LULA (2023)

Eleito em 2022, Lula da Silva retorna à presidência para o terceiro mandato, com enormes desafios nacionais e internacionais. A superação da crise política e recuperação social e econômica interna são alguns pontos fundamentais. Externamente, a palavra de ordem é que o “Brasil voltou”, numa ideia de recuperar a projeção internacional do país. O novo governo Lula busca retomar a política externa brasileira desenvolvida no início do século, buscando a autonomia, a cooperação Sul-Sul, a integração regional, e retomar espaços perdidos na última década (Saraiva; Silva, 2023). O tema da Palestina chegou com força a partir de outubro de 2023, com os ataques

terroristas do Hamas sobre Israel e a reação do governo israelense sobre a população palestina, em especial na faixa de Gaza.

Nesse contexto, os países do BRICS têm buscado reforçar as posições tradicionais sobre o tema, com a condenação ao terrorismo, com apoio ao povo palestino e criticando a ação do Estado israelense em relação aos territórios palestinos. Em sua cúpula, os países do BRICS reiteraram o apoio à solução de dois estados e a Declaração Final voltou a apresentar o apoio do grupo aos esforços encadeados pela Agência das Nações Unidas de Assistência e Obras para os Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA): “elogiamos o extenso trabalho realizado pela UNRWA e apelamos a um maior apoio internacional às atividades da UNRWA para aliviar a situação humanitária do povo palestino” (BRICS, 2023, p.6).

O gráfico a seguir apresenta as taxas de convergência do Brasil com os demais BRICS e também com os Estados Unidos no período de 2003 a 2023, com destaque para a taxa de convergência observada no ano de 2023, primeiro ano de mandato do atual governo de Lula da Silva.

Tabela 5: taxa de convergência simples do Brasil com os países do BRICS e com os EUA em votações da AGNU concernentes à Questão Palestina (2003-2023)

Período anterior (2003-2022)					
	África do Sul (%)	China (%)	Índia (%)	Rússia (%)	Estados Unidos (%)
Média de Convergência 2003-2010(%)	85	79	73	66	11
Média de Convergência 2011-2015(%)	90	84	82	65	18
Média de Convergência 2016-2018(%)	83	75	78	64	18
Média de Convergência 2019-2022(%)	53	46	50	41	21
Governo Lula da Silva (2023)					
Média de Convergência 2023 (%)	100	100	89	89	00

Fonte: elaboração própria a partir dos dados obtidos no Voting Data da ONU:

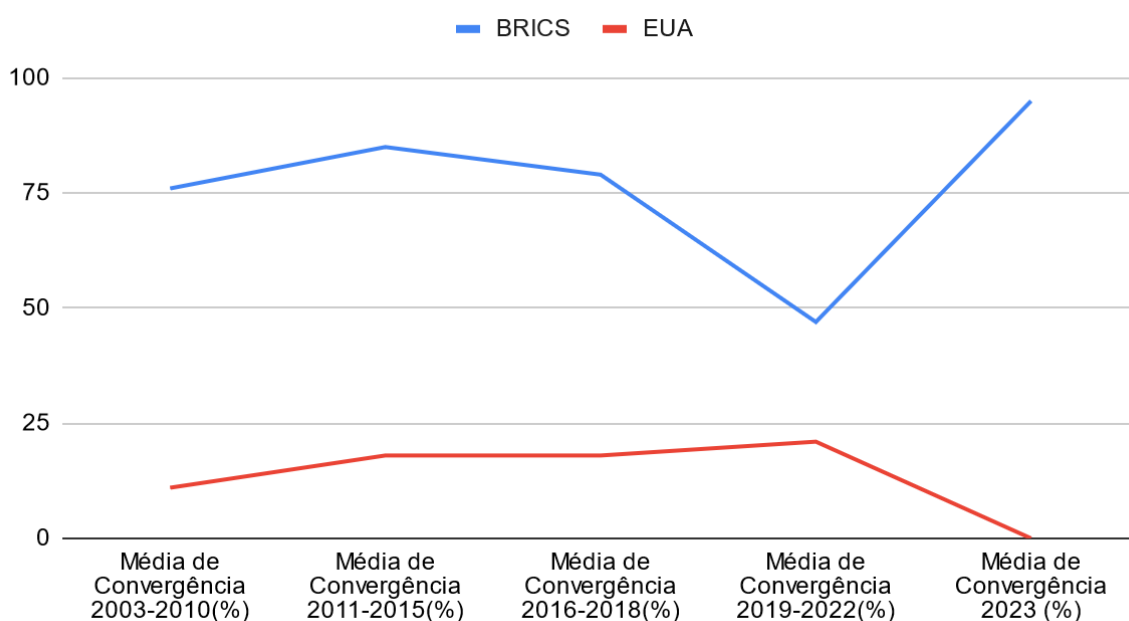
<https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&cc=Voting+Data> (UN, 2003-2023)

A partir da leitura da tabela, pode-se identificar que, em 2023, já se pode visualizar um retorno ao padrão de votação brasileiro observado no período de 2003 a 2018, ou seja: uma alta

convergência com os países do BRICS e uma convergência mais baixa com os Estados Unidos. Mais especificamente, o padrão de votação vislumbrado em 2023 se aproxima mais dos primeiros anos do primeiro mandato de Lula da Silva, conforme observado na tabela 1: uma alta convergência com os países do BRICS e uma convergência nula com os Estados Unidos no que diz respeito às votações tangentes ao conflito israelo-palestino.

O gráfico abaixo apresenta a evolução da convergência do Brasil com o BRICS como bloco, contrastando com a evolução da convergência do Brasil com os EUA Estados Unidos ao longo das duas últimas décadas.

Gráfico 1: evolução da convergência do Brasil com o BRICS e com os EUA em votações referentes à Questão Palestina na AGNU (2003-2023)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados obtidos no Voting Data da ONU: <https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&cc=Voting+Data> (UN, 2003-2023)

A partir do gráfico acima, pode-se apontar que, em 2023, houve um retorno à posição histórica do Brasil defendida perante as Nações Unidas no que se refere à Questão Palestina, o que também corresponde ao posicionamento dos BRICS. Assim, evidencia-se que houve um retorno a um posicionamento mais próximo aos países do BRICS no primeiro mandato do terceiro governo de Lula da Silva (2023), e um afastamento em relação ao posicionamento dos Estados Unidos nesta temática. Portanto, há uma mudança em relação ao posicionamento vislumbrado no período de 2019 a 2022 (Governo Jair Bolsonaro), mas uma continuidade em relação ao posicionamento do Brasil no período de 2003 a 2018 (Governos Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer).

CONCLUSÃO

A Questão Palestina é um dos temas centrais debatidos na ONU e, anualmente, cerca de 20% das votações da AGNU referem-se a este tópico (Voeten, 2020). Sendo assim, a análise do posicionamento brasileiro nesta temática ao longo do tempo é um importante indicador de mudanças na forma como o Brasil percebe a ordem internacional e se posiciona nela. No período analisado (2003-2023) ocorreram agudas mudanças na matriz de inserção internacional brasileira, e tal constatação pode ser corroborada a partir da análise do posicionamento brasileiro em relação à Questão Palestina. Afinal, se nos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer (2003-2018) o Brasil manteve sua posição histórica de apoiar as resoluções da AGNU tratativas do conflito israelo-palestino, no governo de Jair Bolsonaro, por sua vez, houve uma mudança nessa tradição.

A análise da convergência confirma então que houve, durante o Governo Bolsonaro, uma brusca mudança no posicionamento brasileiro em relação à Questão Palestina: o Brasil deixou de aprovar as resoluções da AGNU para optar pela abstenção ou pela rejeição. Sendo assim, o Brasil afastou-se do padrão de posicionamento do BRICS para aproximar-se do padrão de votação dos Estados Unidos. Tais dados empíricos de convergência ressaltam que houve uma mudança histórica no posicionamento da política externa brasileira que evidencia uma alteração na preferência de alinhamento internacional do Brasil neste período.

Porém, com a chegada do novo governo de Lula da Silva, já se evidenciam novas mudanças nessa temática: um retorno à posição da política externa brasileira de apoiar as resoluções da AGNU tratativas do conflito israelo-palestino - em um contexto no qual tal conflito ganhou novas proporções no debate doméstico e internacional, em especial após outubro de 2023. O Brasil, portanto, voltou a aproximar-se dos demais membros do BRICS nesta pauta, retornando aos padrões de alta convergência vistos no primeiro governo de Lula da Silva - e repetindo também a convergência quase nula com os Estados Unidos nessa temática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2004). *Resenha de Política Exterior do Brasil nº 95*. 2º semestre. Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N95_2Sem_2004.pdf [Acesso em: fev. 2024].

Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2010). *Resenha de Política Exterior do Brasil nº 106*. 1º semestre. Disponível em:

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/resenha106_1_2010.pdf [Acesso em: fev. 2024].

BRIC (2009). *I BRIC Summit: Joint Statement of the BRIC Countries Leaders*. Disponível em:

<https://web.archive.org/web/20090623085113/http://www.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/06/>

[217963.shtml](https://web.archive.org/web/20090623085113/http://www.kremlin.ru/eng/text/doc/217963.shtml)<https://web.archive.org/web/20090623085113/http://www.kremlin.ru/eng/text/doc/217963.shtml> [Acesso em: fev. 2024].

BRIC (2010). *II BRIC Summit: Joint Statement*. Disponível em: <https://www.unaoc.org/docs/II-BRIC-Summit.pdf> [Acesso em: fev. 2024].

BRICS (2012). *IV BRICS Summit: Delhi Declaration and Action Plan*. Disponível em: <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/19158/Fourth+BRICS+Summit++Delhi+Declaration> [Acesso em: fev. 2024].

BRICS (2017). *IX BRICS Summit: Xiamen Declaration*. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/9th-brics-summit-brics-leaders-xiamen-declaration-xiamen-china-september-4-2017> [Acesso em: fev. 2024].

BRICS (2013). *V BRICS Summit: eThekweni Declaration*. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013-brics-e-africa-parceria-para-o-desenvolvimento-integracao-e-industrializacao-declaracao-de-e-thekwini [Acesso em: fev. 2024].

BRICS (2014). *VI BRICS Summit: Declaração de Fortaleza*. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014 [Acesso em: fev. 2024].

BRICS (2015). *VII BRICS Summit: Ufa Declaration*. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/vii-brics-summit-ufa-declaration> [Acesso em: fev. 2024].

BRICS (2016). *VIII BRICS Summit: Goa Declaration*. Disponível em: <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27491/Goa+Declaration+at+8th+BRICS+Summit> [Acesso em: fev. 2024].

BRICS (2018). *X BRICS Summit: Declaração de Joanesburgo*. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/x-cupula-dos-brics-declaracao-de-joanesburgo-27-de-julho-de-2018-ingles [Acesso em: fev. 2024].

BRICS (2019). *XI Cúpula do BRICS: Declaração de Brasília*. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/declaracao-de-brasilia-11-cupula-do-brics [Acesso em: mar. 2024].

BRICS (2020). *XII Cúpula do BRICS: Declaração de Moscou*. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/declaracao-de-moscou-da-xii-cupula-do-brics [Acesso em: mar. 2024].

BRICS (2021). *XII Cúpula do BRICS*. Disponível em: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=cupula+brics+2021> [Acesso em: mar. 2024].

BRICS (2022). *XIV Cúpula do BRICS*. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/aviso-as-redacoes/xiv-cupula-do-brics-virtual-23-de-junho-de-2022-programa-de-imprensa [Acesso em: mar. 2024].

BRICS (2023). *XV Cúpula do BRICS*. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/08/em-declaracao-conjunta-lideres-do-brics-anunciam-a-entrada-de-seis-novos-paises> [Acesso em: mar. 2024].

Duggan, N.; Azalia, J. C. L. (2020). 'From Yekaterinburg to Brasília: BRICS and the G20, road to nowhere?' *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63. [Acesso em: fev. 2024].

Gonzaga, A. L. (2008). *A política externa brasileira e a questão palestina: análise da imprensa e da diplomacia no período de 1945-1951*. Dissertação (Mestrado em História). Unesp, São Paulo. Disponível em: <http://polo3.assis.unesp.br/posgraduacao/teses/historia/andre.pdf>. [Acesso em: fev. 2024].

Kahler, M. (2013). 'Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo'. *International Affairs*, 89(3), pp.711–729 [Acesso em: fev. 2024].

Pontes, M. (2019). *A questão palestina nos governos de Lula da Silva: pragmatismo ou ideologia?* Dissertação (Mestrado em Ciência Política). USP, São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12122019-155319/pt-br.php> [Acesso em: fev. 2024].

Ribeiro, L.; Silva, A. (2015). *Relações Internacionais da Ásia e da África*. Curitiba: Ed. Intersaberes.

Santos, N. B. (2014). 'A política externa do governo Lula com relação ao conflito Israel-Palestina'. *História*, 3(2).

Santos, R. X. (2017). *BRICS e as contingências do discurso*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. São Paulo, 86 p., 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5011177 [Acesso em: fev. 2024].

Saraiva, M. G.; Silva, A. L. R (2023). 'O retorno do Brasil às Relações Internacionais?: Avaliando os 100 primeiros dias da política externa do novo Governo Lula'. *Conjuntura Austral*, 14, (68), pp. 7–11. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/137065> [Acesso em: mar. 2024].

Silva, A. L. R; Kunrath, B. (2010). 'O Brasil como mediador da paz no Oriente Médio'. *Meridiano* 47, 116, pp. 18-20. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4019/3684> [Acesso em: fev. 2024].

Silva, A. L. R. (2016). 'O Brasil, a Argentina e os BRICS: convergências e interesses em perspectiva comparada'. *Relaciones Internacionales*, 25(50). Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/201863> [Acesso em: mar. 2024].

Silva, A. L. R (2023). *Política Externa Brasileira: Qual é o lugar do Brasil no mundo?*. São Paulo: Editora de Cultura, 2023.

Silva, A. L. R.; HOLLEBEN, R. (2022). 'De Lula a Bolsonaro: rupturas e continuidades discursivas na política externa brasileira para os BRICS (2003 - 2020)'. *Monções: Revista De Relações Internacionais da UFGD*, 11(22), pp.200–226.

Stuenkel, O (2017). *BRICS e o futuro da ordem global*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra.

UN General Assembly (2023). 'UN Digital Library'. *Voting Data*, 2003-2023. Disponível em: <https://research.un.org/c.php?g=98268&p=636558> [Acesso em: fev. 2024].

Voeten, E. (2000). 'Clashes in the Assembly.International Organization'. *Spring*, 54(2), pp. 185-215.

Voeten, E. (2020). *United Nations General Assembly Voting Data*. Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/12379> [Acesso em: fev. 2024]