

PARCEIROS ESTRATÉGICOS PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

RICARDO DATHEIN
organizador

ÁSIA, ÁFRICA E EUROPA

VOLUME 2

ANDRÉ MOREIRA CUNHA

EDUARDO MALDONADO FILHO

FELIPE MACHADO

FLÁVIO BENEVETT FLIGENSPAN

GUSTAVO MEIRA CARNEIRO

HELENA LOBATO DA JORNADA

MARCO AURÉLIO CHAVES CEPIK

PAULO GILBERTO FAGUNDES VISENTINI

PEDRO DOS SANTOS DE BORBA

Emirados Árabes Unidos

Segurança, Política Externa e Relações com o Brasil

Marco Cepik

Helena Jornada*

I Contexto Político e Desafios de Segurança

A Federação dos Emirados Árabes Unidos (EAU) é composta por sete emirados: Abu Dhabi, Dubai, Sharjah, Umm al-Qaywayn, Ajman, Al Fujairah e Ras al-Khaymah. O país, localizado na costa da península Arábica, tornou-se um protetorado da Grã-Bretanha na metade do século XIX. No início desse século, a atual região dos EAU era conhecida como a “Costa dos Piratas”. Os frequentes ataques de piratas afetavam negativamente o comércio britânico com a Índia, fazendo com que a Grã-Bretanha intervisse nos conflitos locais entre os xeiques, estabelecendo uma união entre os sete emirados, que ficaram conhecidos como *Trucial Sheikdoms*. A partir dos anos 1950, a coroa britânica inicia o processo de independência do território ao estabelecer o Conselho de Trégua, que reunia os líderes de cada emirado duas vezes ao ano. Após uma tentativa mal-sucedida de união de seis dos emirados com Bahrein e Catar, os sete se uniram e declararam independência em 1971, com o nome de Emirados Árabes Unidos (Library of the Congress, 2007).

Após a independência, o xeique Zayid ibn Sultan al-Nuhayyan, de Abu Dhabi, foi nomeado presidente da federação, permanecendo no cargo até sua morte em 2004. A morte do presidente suscitou preocupação sobre a estabilidade política da federação, que logo foi dissipada pela chegada ao poder do xeique Khalifa bin Zayid al-Nuhayyan, filho do anterior,

* A autora é membro do Serviço Exterior Brasileiro desde 02/07/2010. Este trabalho foi produzido antes dessa data e quaisquer opiniões nele expressas são de caráter pessoal e não refletem aquelas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro.

ainda em 2004. A tranquilidade da sucessão e a manutenção da unidade da federação fazem com que os Emirados Árabes sejam considerados um dos países mais politicamente estáveis da região (Jane's Sentinel Country Risk Assessments, 2008).

O poder executivo dos EAU é formado pelo Conselho Supremo Federal, composto pelos xeiques dos sete emirados. Esse é o órgão de decisão política do país, que elege o presidente para mandatos de cinco anos, renováveis indefinidamente (como foi o caso do xeique Zayid al-Nuhayyan). O vice-presidente, também eleito entre os sete xeiques, é nomeado primeiro-ministro e comanda o Conselho de Ministros, cujos cargos são distribuídos igualmente entre todos os emirados.

O Conselho Federal Nacional, composto por quarenta membros distribuídos de forma proporcional à população dos sete emirados (sendo Abu Dhabi e Dubai os que têm maior número de representantes), é o órgão legislativo do país. Como parte de um programa de reformas democráticas, houve a primeira eleição para o Conselho, na qual foram eleitos vinte representantes, sendo que os outros continuaram indicados pelos governantes de cada emirado como ocorria desde a independência dos EAU. O poder judiciário, por fim, é constitucionalmente separado dos demais poderes, tendo por principal órgão a Corte Suprema Federal.

Abu Dhabi é o maior e mais populoso dos emirados (com pouco mais de 1,2 milhão de habitantes e 67 mil quilômetros quadrados de área), seguido por Dubai (com uma população de 1,2 milhão em uma área de 4 mil quilômetros quadrados). Juntos, esses dois emirados representam mais de 50% da população e aproximadamente 90% do território do país (Jane's Sentinel Country Risk Assessments, 2008), além de mais de 80% da renda nacional (Library of the Congress, 2007). Abu Dhabi é a região mais rica do país desde antes da independência devido ao domínio da produção de petróleo (descoberto na década de 1960) e é a responsável pelas maiores contribuições ao orçamento da federação. Dubai emergiu recentemente como um centro com economia baseada em serviços e turismo. Os dois presidentes que o país teve até agora, não surpreendentemente, foram os xeiques de Abu Dhabi.

A alta dos preços do petróleo nos anos recentes levou a um aumento importante da renda dos Emirados Árabes Unidos, que passaram a ter a segunda maior economia entre os países árabes. Em termos *per capita*, os EAU são também a segunda maior economia da região e têm o 21º maior PIB *per capita* (Jane's Sentinel Country Risk Assessments, 2008; CIA, 2009). Um importante esforço do governo central foi feito com vistas à diversificação da economia nacional, que obtém atualmente 30% de sua renda da extração de petróleo e gás, ao passo que, na década de 1980,

essa proporção atingia 60%. O setor que mais se desenvolveu foi o de serviços, com grandes projetos de infraestrutura, principalmente em Dubai, além do crescimento do turismo de luxo na mesma cidade.

A descoberta de petróleo nos Emirados Árabes, nos anos 1950 e 1960, provocou um grande fluxo de imigração para o país, vindo principalmente de outros países asiáticos e árabes. Esse fluxo provocou um fenômeno interessante: apenas cerca de 20% da população do país é nativa. A principal procedência dos habitantes dos EAU é o sul da Ásia, que representa cerca de 50% da população total, seguida por imigrantes árabes e persas (CIA, 2009). Como consequência da alta demanda por trabalho, a imigração ilegal – principalmente da Ásia – é um problema sério para os EAU. Apesar de medidas firmes, que incluíram maior tempo de prisão e perseguição dos que ajudassem à imigração ilegal, o governo anunciou, pela segunda vez, em 2004 (a primeira vez havia sido em 2001), uma anistia geral para os ilegais, o que provocou a saída de mais ou menos cem mil pessoas do país (Jane's Sentinel Country Risk Assessments, 2008).

A preocupação com a questão migratória aumenta pela sua ligação com o tráfico de drogas, outro grande motivo de apreensão para o governo do país. Nem o estabelecimento de novas penas, incluindo a pena de morte, foi capaz de controlar o problema do narcotráfico nos EAU, que é controlado por gangues de imigrantes (principalmente do Paquistão, Irã, Afeganistão e outros países do sul da Ásia e da África). Além de penas mais firmes, o governo tem tentado meios alternativos de controle, como incentivo ao tratamento para os viciados e campanhas de conscientização (Jane's Sentinel Country Risk Assessments, 2008).

Mesmo sendo um dos governos mais estáveis da região, tendo níveis relativamente baixos de percepção de corrupção e uma política econômica bastante liberal, os Emirados Árabes são frequentemente criticados no que diz respeito aos direitos humanos. O tratamento dado no país aos prisioneiros – especialmente imigrantes ilegais – e aos trabalhadores estrangeiros – principalmente mulheres asiáticas –, bem como a inexistência de quaisquer organizações políticas (partidos ou sindicatos são proibidos) e as restrições à liberdade de expressão (a lei proíbe críticas ao governo) levam a críticas por parte de organizações e países ocidentais (Jane's Sentinel Country Risk Assessments, 2008). Diante da pressão internacional, o governo tem dado indícios de que pode regular a existência de sindicatos no país, além de ter iniciado treinamento da polícia quanto ao respeito aos direitos humanos.

II Política Externa

Os Emirados Árabes Unidos são, assim, um país próspero e estável, ainda que persistam disputas fronteiriças com Irã e Arábia Saudita. Na verdade, o país tem um papel regional importante, pois atua como mediador diplomático dos conflitos da região e, devido à produção de petróleo, é o terceiro maior doador para os países do entorno. Apesar disso, alguns pequenos pontos de tensão ainda permanecem, especialmente em relação à exploração e à produção de petróleo. A política externa dos Emirados Árabes Unidos é, de forma geral, bastante pragmática e tem, por maior objetivo, incrementar a exportação de petróleo e a captação de investimentos para suas cidades construídas, como Dubai.

Disputas em relação aos recursos petrolíferos podem ser um fator desestabilizador na região, sendo essa a principal causa de uma disputa fronteiriça com a Arábia Saudita que persiste desde a década de 1970. Em princípio, a área de Shaybah pertenceria, por meio de um acordo previamente assinado, aos sauditas; no entanto, os Emirados Árabes Unidos resolveram, em 2005, desconsiderar o acordo bilateral e passaram a demandar novamente a área, que contém aproximadamente 1,5% das reservas de petróleo do mundo (Jane's Sentinel Country Risk Assessments, 2008). A questão está sendo discutida de forma pacífica. Além dessa questão relacionada à Arábia Saudita, os EAU ainda possuem uma disputa com o Irã em relação a três ilhas no golfo Pérsico, que controlam o acesso ao estreito de Ormuz, por onde passam quase um quinto dos fluxos de petróleo do mundo (Jane's Sentinel Country Risk Assessments, 2008). Esse problema diplomático tem afetado as relações políticas entre os dois países, mas não as comerciais e econômicas.

Os EAU realizaram, recentemente, um programa de modernização militar e atualmente têm acordos de defesa assinados com Estados Unidos, França e Reino Unido. Em termos de relações multilaterais, os Emirados Árabes Unidos são membros fundadores do Conselho de Cooperação do Golfo, fazem parte da Liga Árabe, das Nações Unidas, e são um dos principais membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo.

III Relações Bilaterais com o Brasil

As relações entre Brasil e Emirados Árabes Unidos apresentam boa possibilidade de crescimento nos próximos anos, como pode ser observado pelas demonstrações de vontade política de ambos os lados e pelo incremento na corrente de comércio. As relações bilaterais, no entanto,

or ainda serem pouco expressivas, não podem ser analisadas sem que se leve em consideração as estratégias da política externa brasileira para a região do Oriente Médio.

É importante salientar que existem diferenças entre as políticas adotadas para as diferentes regiões do que é considerado como o Grande Oriente Médio. Ou seja, existe uma política para o norte da África, uma política para Israel, uma política para os países do Levante, uma política para os países considerados árabes, uma política diferenciada para o Irã e, por fim, uma política diferenciada para a Ásia Central, que, em algumas classificações, é considerada como parte do Oriente Médio.

Outra consideração importante é a respeito da política de proporcionalidade no tratamento dado aos países árabes e a Israel. Quando alguma política que beneficie um desses atores é promovida, faz-se uma contrapartida para o outro. Essa é uma forma de equilibrar as relações sem que haja tomada de partido. Isso pode ser observado desde a criação do Estado de Israel em 1948, quando o Brasil, em sessão da Assembleia Geral da ONU, presidida pelo diplomata brasileiro Oswaldo Aranha, manifestou seu apoio à criação de um Estado palestino. Até os dias de hoje essa preocupação de balanceamento pode ser verificada, como demonstra a tentativa de agendar a visita do presidente iraniano, Mahmoud Ahmadnejad, ao Brasil logo após a visita do ministro das Relações Exteriores de Israel a Brasília.

Historicamente, a região do Oriente Médio nunca se apresentou como prioridade para a política externa brasileira. No século XIX, Dom Pedro II, que era fluente em árabe, realizou uma longa viagem pelo Oriente Médio, quando as relações comerciais foram intensificadas e foram lançados os primeiros incentivos à imigração síria e libanesa para o Brasil. Depois dessa viagem de Dom Pedro II, o primeiro chefe de Estado a fazer uma viagem por essa região foi o presidente Lula em 2003, o que demonstra que, por quase 150 anos, a região foi deixada de lado pelo Brasil (Messari, 2006).

Nesses 150 anos, houve momentos distintos de aproximação e afastamento do Brasil com esses países, tendo o maior estreitamento ocorrido durante o governo Geisel, motivado pela crise do petróleo e pela estratégia de diversificar parcerias. Nesse sentido, o Brasil intensificou suas relações com o Iraque e com Arábia Saudita, comprando derivados de hidrocarbonetos e vendendo blindados produzidos pela Engesa. As relações entre Brasil e Iraque ganharam marcos cooperativos, a ponto de serem enviados técnicos brasileiros para auxiliar no desenvolvimento de tecnologia de produção de energia nuclear iraquiana. Durante os anos 1990, no contexto do pós-Guerra Fria, as relações entre o Brasil e os países do Oriente Médio sofreram um grande revés, com o fechamento de embai-

xadas brasileiras na região e com a queda do comércio bilateral durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Como menciona Pimentel (*apud* Messari, 2006), não existe uma linha contínua nas relações Brasil-Oriente Médio, mas o padrão de relacionamento do Brasil com os países da região é estabelecido a partir de prioridades pautadas pela defesa pragmática dos interesses brasileiros. Seguindo essa linha, desde o início do governo do presidente Lula, pode-se notar uma política de reaproximação com esses países de forma bastante assertiva, não apenas comercial, mas também politicamente. A política de aproximação foi inaugurada pela reabertura de embaixadas na região e pela viagem realizada pelo presidente Lula aos países do Oriente Médio em 2003. Nessa viagem, o Brasil concretizou acordos comerciais com os países da região, além da realização de seminários de investimentos e oportunidades de negócios (Amorim, 2005).

A tentativa de aproximação política também se deu por meio do estabelecimento da Cúpula da América do Sul-Países Árabes (Aspa) – cuja primeira reunião ocorreu em Brasília em 2005 –, proporcionando um novo ímpeto às relações entre os países. A política externa do atual governo para região pode ser compreendida a partir da análise dos objetivos da diplomacia brasileira em incrementar o comércio Sul-Sul e de alcançar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, para o qual é necessário o apoio da maioria absoluta dos membros da Assembleia Geral da ONU. A relação do Brasil com os países da região foi impulsionada também pelo início das negociações, ainda incompletas, para a assinatura de um acordo de livre-comércio entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), organização que reúne os países da região do golfo Pérsico.

As relações com os Emirados Árabes Unidos, portanto, se inserem nesse contexto de relações com o Oriente Médio. Desde a sua independência, na década de 1970, até os dias de hoje, o Brasil e os EAU assinaram apenas um ato internacional, em 1988, que regula as relações econômicas, financeiras e comerciais entre os dois países. Um elemento positivo para a agenda bilateral foi a visita do presidente brasileiro em 2003, que resultou na abertura de um escritório de representação comercial nos EAU.

Atualmente, os dois países mantêm um fluxo de comércio ainda pouco expressivo, sendo que o total do comércio entre o Brasil e todos os países da Liga Árabe não ultrapassa 1,57% do total importado pela região em 2007 (Vieira, 2008). Entretanto, as perspectivas de desenvolvimento do comércio bilateral são grandes. Os países árabes importam 90% de todos os alimentos que consomem (Vieira, 2008), sendo esse um setor em que os produtos brasileiros poderiam se inserir com muita facilidade.

Outro setor que apresenta grande potencial de crescimento para as relações bilaterais é o de construção civil. Além de empresas brasileiras como Odebrecht e Andrade Gutierrez já terem escritórios em Abu Dhabi, incentivos para projetos urbanos são grandes no país (Emirados Árabes Unidos..., 2008), tanto que novas cidades, como Ras al-Khaimah, estão sendo construídas com a participação de empresas brasileiras.

Referências

- AMORIM, C. Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise Conjuntura OPISA*, n. 4, 2005. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2009.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY - CIA. Middle East: United Arab Emirates. *The world factbook*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ae.html>>. Acesso em: 30 ago. 2009.
- EMIRADOS Árabes querem Brasil. *Jornal do Brasil*, 14 ago. 2008.
- UNITED STATES SENTINEL COUNTRY RISK ASSESSMENTS. *Country Profile: United Arab Emirates*. Londres, 2008.
- LESSA, A. C. O Brasil e o Mundo Árabe. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1. p. 243-263.
- REIS, M. C. Brasil aumenta presença nos países árabes. *Valor Econômico*, 15 nov. 2008.

Fontes consultados

- Brasil. Ministério das Relações Exteriores: <www.mre.gov.br>
- Central Intelligence Agency - CIA. The world factbook: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>>
- United States Sentinel Country Risk Assessments: <http://sentinel.janes.com/public/sentinel/more_info.shtml>
- Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: <www.observatorio.iuperj.br>
- Stratfor Global Intelligence: <www.stratfor.com>
- The Economist: <www.economist.com>