

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

A Armadilha da Paz

Os efeitos dos acordos de paz para a economia da Palestina

Orientador: Prof. Alexandre Laino Freitas

Coorientador: Prof. Michel Gherman

Rio de Janeiro

Dezembro de 2017

GABRIEL MELO MIZRAHI

A Armadilha da Paz

Os efeitos dos acordos de paz para a economia da Palestina

Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito para obtenção do título de Bacharelado em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Alexandre Laino Freitas

Coorientador: Michel Gherman

Rio de Janeiro

Dezembro de 2017

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar os termos dos acordos de paz de Gaza-Jericó e Oslo II, entre Israel e Palestina, para, assim, determinar as possíveis consequências desses acordos de paz para o funcionamento da economia Palestina desde então. Para isso, serão utilizadas como fonte de primária os próprios termos dos acordos de paz de Oslo II e Gaza-Jericó em seus textos originais em inglês, disponíveis, respectivamente, no site da ONU e do Ministério de Relações Exteriores de Israel.

Dessa maneira, será realizada uma pequena discussão teórica sobre desenvolvimento econômico e uma compilação de dados macroeconômicos da Palestina desde a assinatura dos acordos, adquiridos através do site da Autoridade Monetária Palestina, de modo a relacionar o comportamento desses dados com as cláusulas dos acordos de paz e outras variáveis relevantes, como o arrecadação e gasto públicos da Autoridade Palestina e questões políticas, como a Segunda Intifada.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the terms of the Gaza-Jericho and Oslo II peace agreements between Israel and Palestine in order to determine the possible consequences of these peace agreements for the functioning of the Palestinian economy since then. To this end, the terms of the Oslo II and Gaza-Jericho peace agreements will be used as their primary source in their original English texts, available on the UN website and the Israeli Foreign Ministry, respectively.

In this way, a theoretical discussion about economic development and a compilation of macroeconomic data from Palestine will be held since the signing of the agreements, acquired through the website of the Palestinian Monetary Authority, in order to relate the behavior of these data with the clauses of the peace agreement .

Keywords: Development, Middle East, Palestine, Oslo Accords, Israel

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer ao Instituto de Economia da UFRJ, pela formação acadêmica de excelência durante todo o meu curso, propiciando que eu me pudesse seguir os meus próprios passos em relação aos meus estudos e minha carreira.

Depois, gostaria de agradecer ao Núcleo Interdisciplinar de Estudos Judaicos e Árabes da UFRJ, o NIEJ, que me fez encontrar um bom caminho para minha especialização nessa área. Sobretudo ao professor Michel Gherman, que me acompanhou durante todo esse processo, há mais de um ano, inclusive para a escrita dessa monografia como coorientador.

Agradeço também ao meu orientador Alexandre Laino, pela disponibilidade, atenção e pela paciência com meus prazos apertadíssimos, quando eu queria sempre tudo para ontem.

Agradeço também todos os meus inúmeros amigos que passaram por mim durante toda a minha formação. A faculdade foi um caminho difícil e árduo. Sem pessoas queridas que passaram por mim em vários desses momentos, seria impossível terminar o curso. Posso citar entre esses Pedro, Michel, Lel, Ana, Hugo, Daniel, Yasmin, Sarah, dentro tantos outros que tornaram o caminho um pouco menos penoso.

Por último, agradeço meus familiares. Meu irmão, meus primos, tios e amigos. Agradeço, principalmente, aos meus pais, Regina e Moises, pela inesgotável paciência comigo durante esses longos anos em que fui aluno do IE. Sem eles, nada disso seria possível.

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.

1. Sumário	
2. INTRODUÇÃO	8
3. A Construção da Paz.....	17
3.1. Os acordos de Gaza-Jericó.....	17
3.2. Os Acordos de Oslo II.....	25
4. O Preço da Paz.....	34
4.1. Obstáculos para o estudo da Palestina	37
4.2. O Aumento da Dependência	39
5. O Preço do Conflito.....	46
5.1. A Segunda Intifada.....	46
5.2. A Nova Palestina.....	48
5.3. A Política Monetária da OLP	51
5.4. Os Problemas Sociais da Palestina	57
6. Conclusão	60
Referências Bibliográficas	64

2. INTRODUÇÃO

Em dezembro de 1987, um motorista de caminhão israelense atropelou e matou quatro palestinos em um campo de refugiados em Gaza. Espalhou-se o boato que o ataque teria sido motivado por vingança, pelo assassinato de seu irmão na mesma região alguns dias antes. O boato não se confirmou, os dois homens não eram nem parentes. Entretanto, manifestações começam a acontecer em Gaza e logo se espalham por todo o território da Palestina. De repente, virou algo muito maior do que qualquer líder da região poderia prever.

O acidente de trânsito em Gaza foi apenas o estopim da insatisfação da população palestina que havia crescido durante décadas. As razões para essa revolta eram muito mais profundas que essa. Grandes campos de refugiados palestinos, que tiveram que abandonar suas casas e não puderam voltar, desde a guerra de formação de Israel, em 1948, ainda estavam nessa situação. A ocupação militar israelense sobre a população civil, em Gaza e Cisjordânia, desde a Guerra dos Seis Dias em 1967, tornara-se permanente. Economicamente, a Palestina também sufocava. A falta de autonomia econômica de Gaza e da Cisjordânia gerava estagnação e uma crescente dependência econômica de Israel, assunto que veremos mais adiante.

A insatisfação da população palestina virou um barril de pólvora cada vez mais instável ao longo dos anos e, no final do ano de 1987, ela finalmente explodiu. A Intifada foi um motim, que eclodiu da população civil comum, com manifestações de rua, sem organização central de grupos políticos ou lideranças tradicionais. Os próprios objetivos da rebelião não estavam tão claros no início do processo, e foram definidos durante o caos que se instaurou nos territórios palestinos nesse meio tempo. Basicamente, a revolta era de pessoas comuns lutando com paus, pedras, coquetéis molotov, contra uma polícia de poder repressivo muito grande, com gás lacrimogêneo, canhões de água e balas de borracha.

A situação de descontrole mexeu muito com a sociedade israelense. Ao mesmo tempo que o país começou a sofrer crescentes pressões internacionais para solucionar esta questão, começou a crescer enormemente uma preocupação da população com a segurança pública. As eleições de 1988 em Israel marcaram embate ríspido dentro da sociedade israelense. De um lado, a população que queria uma abertura de diálogo direto

com os palestinos, com negociações concessões para a busca da paz. De outro, aqueles que se preocupavam com a escalada de violência da Intifada e com a segurança pública, e exigiam políticas mais voltadas à manutenção da segurança. Por uma margem muito pequena, a doutrina do Likud¹ ganhou e saiu fortalecido, e primeiro-ministro passou a ser Yitzhak Shamir². Israel escolheu, nessa eleição, o discurso da segurança.

Os palestinos, por sua vez, adotaram um tom mais conciliador na busca por resultados mais concretos. Quem assume à frente politicamente para representar os palestinos em uma possível negociação é Yasser Arafat, a liderança da OLP³ no exílio, reconhecida por Israel ainda como um grupo terrorista. A preocupação de Arafat é passar uma imagem de moderado para o mundo, adotando um discurso antiterrorismo e um histórico reconhecimento da OLP por Israel. Dessa maneira, a organização se aproxima dos EUA, que também reconhece a OLP como uma legítima representante do povo palestino.

Primeiro-ministro israelense, Shamir não confiava que a OLP havia de fato renunciado a violência. Por outro lado, sofria pressões externas e dentro do próprio governo, com os outros partidos de sua coalizão, para realização de acordos de paz. Acabou cedendo e até sinalizou um acordo com os palestinos sem a OLP. Isso não agradou os palestinos, e muito menos a ala mais radical de seu partido, e então cancelou o próprio acordo. Em 1989, o presidente do Egito também lançou o próprio plano, que se baseava na realização de eleições na Palestina. Shamir voltou a sofrer muitas pressões para respostas positivas e

¹ Likud é um partido da direita israelense, ultranacionalista e historicamente contra a devolução de terras aos palestinos. A ideologia do partido é a do “sionismo revisionista”, inspirado nas ideias de Jabotinsky, na década de 1920. Fundado em 1973, tornou-se o principal adversário político do trabalhismo sionista, que dominava a política israelense até então.

² Shamir fazia parte da direita do Likud, possuía uma visão lacrimosa da história judaica, tendo sempre o Holocausto como cerne da sua identidade judaica. Por isso, tinha constantemente desconfiança de potências estrangeiras e era contra a retirada de Israel de qualquer que fosse o território.

³ A OLP (Organização para a Libertação da Palestina), foi criada em 1948, pelo presidente egípcio Nasser. Por isso, a organização tinha um viés pan-arabista, controlada ideológica e politicamente pelo partido Baath egípcio. A OLP só passou a ter um viés nacionalista palestino após 1967, quando o Fatah se junta à organização, após o fracasso do pan-arabismo na Guerra dos Seis Dias. Em 1974, foi reconhecido pela Liga Árabe como representante legítima do povo palestino.

negativas dentro de seu governo, causando um racha dentro da coalizão. Ele chegou a ser destituído, mas voltou em uma coalizão de maioria muito frágil, com todos os partidos religiosos e ultranacionalistas, porém mais homogêneo para aceitar a política de protelação que queria.

No ano seguinte, em 1990, uma situação geopolítica na região mudou: a crise política no Golfo pressionou ainda mais Israel. Iraque, comandado por Saddam Hussein, invade uma parte do Kuwait visando expandir seu território. Em busca de apoio árabe, ameaça atacar Israel. O tom das ameaças sobe e, em manobra política, Saddam Hussein atrela a invasão ao Kuwait à questão palestina: aceitaria retirar suas tropas se Israel deixasse a Palestina, pressionando ainda mais o primeiro-ministro Yizhak Shamir no meio da Intifada.

A Guerra do Golfo começou com uma extensa coalizão liderada pelos EUA e formada por dezenas de países diferentes, que temiam a ascensão iraquiana no Oriente Médio. Israel foi bombardeado algumas vezes pelo Iraque, com prejuízos muito reduzidos, mas com grandes danos psicológicos. Apesar disso, houve uma grande pressão política dos EUA para uma não-retaliação israelense, pois isso poderia atrapalhar a unidade da coalizão, que contava com muitos países árabes.

Para Israel, a Guerra do Golfo foi contraditória. Iraque era seu maior inimigo declarado, mas o país ficou de fora da coalizão para enfrentá-lo. A pedido dos EUA, assistiu seu principal aliado liderar uma campanha militar extremamente vitoriosa sobre seu principal inimigo sem mover o exército. Entretanto, a Guerra do Golfo foi uma grande derrota política para Israel, já que viu seu maior aliado se aproximar de seus rivais históricos na região. Os novos aliados árabes começaram a pressionar os EUA para uma solução definitiva na Palestina. Israel ficou politicamente acuado, e precisou negociar.

A possibilidade de um acordo só foi possível com uma política externa americana mais enérgica que aproximava os dois lados. Os tempos eram outros: A União Soviética acabou em 1991, com o fim da Guerra Fria, e o radicalismo político árabe parecia estar controlado depois da derrota de Saddam Hussein na Guerra do Golfo.

Países árabes como a Síria, da família Assad, e a Jordânia, da família Hussein, ficaram órfãos da ajuda soviética e tornaram-se mais condescendentes com os Estados Unidos, principalmente depois da Guerra do Golfo. Estava dada a largada para a Conferência de Paz de Madri, que seria organizada no fim do ano de 1991. A OLP, embora excluída das

negociações pelo apoio à Saddam durante a crise do Golfo, agiu de maneira decisiva nos bastidores na delegação jordaniano-palestino para que suas pautas fossem postas em negociação e aceitou não se sentar à mesa de negociação.

Os Estados Unidos, até então representados por George Bush, forçaram Israel a participar da conferência. O não-comparecimento resultaria no fim da ajuda americana ao governo de Israel, que na época sofria com sérios problemas financeiros por conta da migração judaica de grandes proporções dos territórios da URSS para Israel.

Sob o comando de partidos da direita israelense sob o comando do Likud, a Conferência de Madri acabou sendo uma gigantesca derrota diplomática para Israel. A delegação jordaniano-palestina agia com inédita moderação, visando aproveitar as boas relações com os EUA e a certa independência dos grupos políticos palestinos tradicionais. Enquanto isso, a enferrujada delegação do Likud via-se atônita e fora de sua zona de conforto de hostilidade e impasse.⁴ A delegação israelense não cedeu e negou categoricamente a troca de terras por paz. O plano era apenas ganhar tempo. Entretanto, dessa vez, era muito difícil convencer o mundo que o outro lado que era radical e intransigente.

Shamir voltou a Israel sob fogo cruzado. O então primeiro-ministro de Israel precisava do apoio dos Estados Unidos para sanar a crise econômica, para os quais prometia negociação de paz sincera. Para seus aliados de direita, apoiava a ideia de "Grande Israel" e a anexação dos territórios palestinos. A esquerda sionista, enquanto isso, o acusavam de mentiroso e de perder uma grande oportunidade construir a paz.

Tudo mudou nas eleições de 1992. O Partido Trabalhista, de Yitzhak Rabin, destituiu o Likud, de Yitzhak Shamir, do poder e assumiu o controle do parlamento israelense. Liderava o parlamento com uma estreita maioria: apenas 62 parlamentares dos 120 integrantes do Knesset⁵. Entretanto, a composição de sua base no parlamento favorecia o diálogo, ainda mais por contar com os votos de partido comunista e árabe,

⁴ As avaliações subjetivas sobre os resultados políticos dos processos de paz são retiradas do *livro A Muralha de Ferro*, de Avi Shlaim.

⁵ Israel adota o regime parlamentarista. Knesset é o parlamento israelense.

que não formavam a base de apoio do governo.

O novo líder israelense era um velho conhecido da política. Ideologicamente, estava disposto a trocar terras por paz e não tinha compromisso com a “Grande Israel”. Ele mudou o tom do discurso, tomou medidas que inspirassem confiança, como a libertação de prisioneiros e a inclusão a OLP no ciclo de negociações, o que agradara muito os negociadores palestinos.

Entretanto, as negociações terminariam em impasses. Israel tentava firmar pequenos acordos provisórios, enquanto os palestinos queriam autonomia. Essa situação frustrou demais o povo palestino, o que fez com que o Hamas⁶ ganhasse força. Isso aumentou não só a violência dos palestinos em relação à população judaica, assim como a repressão do governo de Israel com os partidários do Hamas na região da Palestina. Rabin não conseguia implementar as políticas de promoção da paz que o levaram ao poder.

A maior inflexão histórica na política externa israelense foi a admissão da condução de negociações diretamente com a OLP. A organização, que se envolveu em luta armada contra Israel em muitas oportunidades, não era nem reconhecida por Israel como uma representante legítima do povo palestino. O ambiente político na região mudou ao ponto que a OLP começou a aceitar soluções provisórias, como queria Israel, e Israel começou a acenar para uma separação territorial de fato, como queria a OLP.

O impasse em Washington, entretanto, precisava ser superado com a abertura de um novo canal de diálogo entre o governo israelense e a OLP. Esse novo caminho foi heterodoxo: em Oslo, dois acadêmicos israelenses e o tesoureiro da OLP na época, Abu Ala, começaram a negociar às escondidas uma estrutura real para um acordo entre as duas partes. A diplomacia norueguesa teve papel fundamental para a intermediação e encorajamento entre as partes. Shimon Peres acompanhava as negociações de longe, e se encontrou com Abu Ala para finalizar os acordos.

⁶ O Hamas, ao contrário da OLP e do Fatah, é um grupo religioso muçulmano sunita. Ele nasceu da Intifada, em 1987, e sempre negou o direito de existência do Estado de Israel ou a negociação com o país judeu. O grupo começou a ganhar notoriedade oferecendo serviços básicos à população palestina. O Hamas apoia o uso da violência contra a ocupação e financia a realização e de ataques terroristas contra a população judaica civil.

Dessa maneira, o histórico Acordo de Oslo de 1993 aconteceu, ainda incompleto e hesitante, mas que na época pareceu pavimentar um caminho com uma solução concreta para a paz e para a questão Palestina. Ele, entretanto, não conseguiu pavimentar a estrada para uma paz perpetuada, esbarrando em suas narrativas e ideologias contrastantes.

Em 1994, Shimon Peres, Yizhak Rabin e Yasser Arafat ganharam o prêmio Nobel da paz pelos Acordos de Oslo. Além disso, mais um importante acordo de paz entre as partes foi assinado: o Acordo de Gaza-Jericó. Ainda em uma negociação desigual, entre um país plenamente consolidado e desenvolvido e uma organização que ainda buscava se consolidar como representante legítima palestina, a OLP e o governo israelense negociaram termos de um acordo econômico para as regiões de Gaza e Jericó, levantando questões sobre soberania e viabilidade econômica dessas regiões. A OLP buscava consolidar sua força para, assim, consolidar sua posição como negociadora de processos de paz para a formação do Estado Palestino, e tinha no ganho de autonomia a sua principal prioridade. Israel, por sua vez, buscava consolidar a dependência da economia palestina em relação à israelense.

O último acordo de paz nesse processo foi Oslo II. Nesse sentido, também foi o mais abrangente dos três, no ano seguinte dos Acordos de Gaza Jericó. Apesar de ainda interino, trazia vários pontos minuciosamente detalhados para a busca da paz. Entre os pontos, a descrição de como seria eleita e funcionaria a Assembleia palestina, a transferência de poder da OLP para esse governo, a transferência de poderes do governo militar de Israel na região, questões legais, territoriais e em relação à soberania. Não havia, entretanto, muito detalhamento sobre as relações econômicas entre as partes. Nesse ponto, Oslo II limitou-se a transferir as responsabilidades e deveres da OLP para a Assembleia, e transferir os acordos referentes apenas a Gaza e Jericó para toda a região da Palestina.

Entretanto, o processo de paz foi interrompido. Os obstáculos para a busca da paz foram maiores que a tentativa de entendimento mútuo. Em 1995, um judeu direitista ultra-religioso matou a tiros Yizhak Rabin. Peres assumiu seu lugar, mas perdeu as eleições para o Likud de Netanyahu em 1996. O assassinato de Rabin deu muito poder a partidos menores nas eleições do ano seguinte. O Likud ganhou as eleições com apenas 32

assentos dos 120 que compunham o Knesset, mas formou maioria com muitos partidos pequenos e obteve 66 assentos no parlamento, com confortável maioria.

A vitória de Netanyahu representou o retorno à política de paz intransigente de governos israelenses, e a deterioração dos acordos de paz. A partir disso, o Hamas ganhou apoio popular e força política, principalmente depois da Segunda Intifada, chegando a ganhar eleição contra a OLP na década de 2000, e controlando a Faixa de Gaza. A partir desse momento, as negociações para a esfriaram e a instabilidade política e a indefinição continuaram a dar o tom da relação entre os israelenses e palestinos.

Dessa maneira, os Acordos de Oslo II, ainda interino, viraram permanentes. Conseqüentemente, muitos dos termos ali descritos, como parte de uma transição, tornaram-se permanentes também. Entre eles, os termos de viés econômicos dos Acordos Gaza-Jericó. As conseqüências para a economia palestina decorrentes desse acordo permanecem valendo até os dias de hoje. O objetivo desse trabalho é, portanto, analisar como os Acordos de Oslo II e os Acordos de Gaza-Jericó influenciaram na economia palestina de maneira decisiva, e se ela pode ter causado um aumento da dependência em relação à economia israelense e gerado estagnação econômica na região.

Para isso, dividimos em três capítulos esse trabalho. No primeiro, vamos destrinchar ambos os acordos em todos os seus termos e objetivos. Para isso, utilizamos os documentos originais dos Acordos de Gaza-Jericó e Acordos de Oslo II retirados, respectivamente, da ONU e do site do Ministério das Relações Exteriores de Israel. O objetivo é descrever detalhadamente os termos dos acordos que podem influenciar decisivamente no desempenho do comércio exterior, mercado de trabalho e da economia palestina como um todo.

O objetivo do segundo capítulo é entender como os Acordos de Gaza-Jericó influenciaram rápida e diretamente o desempenho da economia palestina nos anos subsequentes. Para isso, vamos utilizar dados da Autoridade Monetária Palestina, do Banco Mundial e da *Israel Bureau of Statistics*. O objetivo é perceber inflexões no padrão de comportamento de variáveis econômicas decorrentes da implementação dos acordos

de paz, e entender o motivo dessas inflexões. Algumas importantes variáveis para verificar essa tendência são o crescimento econômico, a porcentagem de trabalhadores palestinos que trabalham em Israel e sua renda, dados sobre o comércio exterior com Israel e o saldo da balança comercial da Palestina em relação à Israel. Também utilizaremos artigos econômicos explicitados no capítulo e ao longo da bibliografia que tratam desse tema para embasar a análise.

No ano de 2000, explode a Segunda Intifada Palestina. A nova revolta transforma o conflito em uma guerra civil, confrontando a OLP e o Hamas. Os cinco anos da Intifada tornam impossível achar padrões de comportamento na economia, não só pela falta de coleta de dados precisos em meio ao caos de uma guerra civil, mas pela instabilidade política e pela situação de violência instalada na sociedade, que desestruturam todas as bases econômicas para a análise.

O segundo capítulo, portanto, a situação da economia palestina desde o início da ocupação israelense na Palestina até o período do início da Segunda Intifada. A premissa é a divisão clara da economia palestina desse período em dois momentos distintos para a análise, antes e depois da assinatura dos Acordos de Gaza-Jericó. Em termos de data, vamos comparar as características da economia palestina entre os anos de 1967 e 1994 com o período de 1994 a 1999. Para isso, também é feita uma discussão teórica no início do capítulo acerca de comércio internacional e desenvolvimento, visando complementar a análise do efeito desses acordos na economia palestina

O terceiro capítulo tem como objetivo analisar a economia palestina após a realização da Segunda Intifada e dos confrontos diretos entre os dois grupos políticos hegemônicos da Palestina, a OLP e o Hamas. Desde então, Gaza está sob domínio do Hamas com um forte controle das fronteiras da região com Egito e Israel. Essa situação gera uma crise de desabastecimento e humanitária, além de dados econômicos muito escassos e imprecisos. Nesse caso, o foco do capítulo estará na Cisjordânia, que desde então é comandada pela OLP. Apesar de haver ainda muita bibliografia sobre o último período, há uma quantidade maior de dados. Portanto, no terceiro capítulo, o objetivo é realizar uma maior análise desses dados econômicos, ajudando a entender as tendências da economia palestina nos últimos anos.

3. A Construção da Paz

3.1. Os acordos de Gaza-Jericó

As negociações econômicas para a realização dos acordos de Gaza-Jericó não foram fáceis para israelenses e palestinos. Inicialmente, a OLP propunha uma Zona de Livre Comércio entre as partes, sem barreiras alfandegárias de alguns produtos e com barreiras a outros. A intenção da organização era a de priorizar, nesse acordo econômico, maior autonomia para a organização dentro do contexto de negociações para a criação do Estado. Uma Zona de Livre Comércio demandaria definição de fronteiras dessa zona e uma maior autonomia para tomar decisões dentro dos territórios de Gaza e Jericó. Israel, por sua vez, não queria um acordo que pudesse delimitar territórios, e utiliza como argumento que o protecionismo reduz a chance do país crescer.

O impasse quase faz com que as negociações não ocorressem. No fim, Israel faz uma proposta aos negociadores da OLP, aceitando a criação de uma Zona de Livre Comércio. A condição era que a circulação de bens e serviços entre ambas as partes seria mais livre que a circulação de pessoas. Isso poderia causar um problema para a economia de Gaza e Jericó, já que uma boa parte da renda dos territórios palestinos provinha dos trabalhadores que residiam nesses territórios mas trabalhavam em Israel. O dilema da OLP era consolidar ainda mais a organização como uma liderança do povo palestino e garantir mais autonomia para definir suas próprias prioridades dentro do território, ao custo de uma possível deterioração das condições econômicas em ambos os territórios. Por fim, aceitou a proposta israelense nos moldes que vamos explicitar aqui. As consequências dessas escolhas veremos no próximo capítulo.

O protocolo econômico dos acordos de Gaza-Jericó, que entrou em vigor assim que foi assinado por ambas as partes, estabelece primeiramente a criação de um comitê de cooperação econômica entre israelenses e palestinos, com programação e procedimentos definidos previamente pelo próprio comitê. Este seria permanente e teria o poder de redefinir os termos do Acordo caso fosse de interesse de ambas as partes. Serão de responsabilidade desse comitê: estimar as necessidades do mercado palestino, conduzir possíveis mudanças na política de importação, agir com coordenação para cumprir as regras estabelecidas por ambas as partes e resolver qualquer impasse de ordem econômica.

O próximo ponto é a política de importação que seria promovida pela Palestina. Há uma lista de itens que a Palestina poderia importar de países árabes, com ênfase em Egito e Jordânia, para satisfazer as demandas do mercado interno. Possíveis taxas alfandegárias ou cobrança de impostos sobre estes produtos são determinados pelo governo da Palestina de maneira independente, assim como licenças para importadoras ou controles de qualidade.

O mercado palestino para produtos importados será controlado por subcomissões formadas por especialistas na área. As estimativas de consumo para o mercado palestino são atualizadas a cada seis meses e levam em conta indicadores sociais e econômicos, além do consumo dos períodos anteriores. Possíveis pendências podem surgir durante essas determinações. Caso isso ocorra, as cotas de importações palestinas seriam temporariamente definidas com base apenas no aumento do PNB per capita e população.

Bens que não foram expressamente especificados, cuja as quantidades não estejam previamente estabelecidas, pelo acordo podem ter suas quantidades definidas pelo governo Palestino. Essas quantidades, entretanto, devem ser informadas e autorizadas pelas autoridades israelenses no menor tempo possível, para que deem o aval. Assim, quaisquer mudanças de taxas e políticas de importação de ambos os lados precisam ser chanceladas e acordadas por ambas as partes. A taxa de importação geral para a Palestina precisa ser entre 15% e 16% do valor do produto.

Os produtos que podem ser importados de Egito e Jordânia (e outros países árabes, dependendo do contexto), precisam ser produzidos domesticamente nesses países. Para fins deste acordo, o valor agregado desses produtos no território desses países árabes precisa ser de pelo menos 30% do valor final para serem considerados produtos domésticos.

A taxa para a importação de veículos motorizados é definida pelo governo da Palestina. Quantidades também são previamente definidas, mas podem ser discutidas caso seja de interesse palestino. Apenas veículos de transporte de passageiros e de dupla função são permitidos para a importação, e a transferência de propriedade de veículos para residentes de Israel e Palestina precisa de aprovação segunda as normas técnicas específicas de cada país, com a correspondente cobrança de imposto de importação e pode, inclusive, ser negada.

Os produtos derivados do petróleo são uma grande preocupação na política de importação. Nesse caso, quem faria essas exportações para a Palestina seria a Jordânia. Os padrões de qualidade adotados deveriam ser os mesmo dos EUA e União Europeia. O governo palestino possui o direito de taxar como quiser a gasolina e os produtos petrolíferos, mas a diferença de valor final desses produtos em relação a Israel não deve permanecer maior que 15%. Além disso, a cor da gasolina no território da palestina precisa ser diferente, para diferenciar do produto importado por Israel. No caso egípcio, se a gasolina também atender os padrões internacionais, a importação do produto egípcio também será permitida.

Os palestinos possuiriam autonomia nas questões alfandegárias, como na cobrança de impostos e inspeção sobre esses produtos que entram no país. Funcionários israelenses estariam presentes nesse processo, mas apenas para acompanhar e receber cópias dos relatórios dos produtos que entram em território palestino. No caso de passageiros, a autonomia e responsabilidade de funcionários palestinos seria igual às estabelecidas para as mercadorias, também sob inspeção israelense. Em caso de alguma suspeita sobre um passageiro, essa inspeção poderia ser realizada em uma sala separada, feita por um funcionário palestino e vigiado por um israelense.

A cobrança de impostos será baseada no destino final do produto. Isto é, se o produto entrar por um ponto de alfândega israelense, mas for para alguma cidade palestina, o governo palestino tem o poder de cobrar esses impostos. Repatriados palestinos que voltem para suas casas sob jurisdição palestina não devem precisar pagar impostos sobre importação de seus bens pessoais.

Doações em dinheiro serão totalmente isentas de imposto para entrar em território sob jurisdição palestina, se tiverem fins humanitários e não comerciais. O administrador único desse dinheiro seria o próprio governo palestino, ainda que sob a fiscalização do Comitê para Questões Econômicas.

Dessa maneira, podemos perceber que as questões alfandegárias foram acordadas para o surgimento de um projeto de Estado para a Palestina. A autonomia do governo palestino para importação é muito reduzida, e sempre sob forte vigilância da burocracia estatal israelense. O próximo ponto do acordo são questões financeiras e monetárias, que passam por uma lógica muito parecida.

O primeiro ponto para isso é a criação de uma Autoridade Monetária na Palestina, que atuaria regulando e implementando políticas monetárias, sendo o único agente financeiro palestino doméstica e internacionalmente. Além disso, seria o último credor do sistema bancário palestino e concentraria toda a reserva de moedas estrangeiras pertencentes ao aparato estatal palestino. Também atuaria exercendo política cambial, regulando e supervisionando todas as transações cambiais com o resto do mundo.

Todas as atividades bancárias seriam supervisionadas pela Autoridade Monetária, que deveria garantir o bom funcionamento, a estabilidade e a solidez do sistema bancário palestino. Todos os bancos israelenses que atuem na Palestina antes da assinatura desses acordos ficariam sob jurisdição da Autoridade Monetária da Palestina. Qualquer outro banco israelense que quiser entrar em território palestino precisa passar pelo mesmo processo jurídico que outros bancos estrangeiros teriam, desde que bancos palestinos também tenham o mesmo tratamento em Israel. O BOI⁷ e a Autoridade Monetária seriam os grandes legisladores desses processos.

A moeda israelense, o *shekel*, seria uma das moedas de circulação dos territórios palestinos, tendo que ser aceita legalmente por todas as transações realizadas. Os bancos também devem garantir os depósitos em *shekel*. A possibilidade de se criar uma moeda palestina é mencionada no Acordo Gaza-Jericó, mas apenas como um projeto futuro.

A Autoridade Monetária criará uma legislação para cuidar da compensação de ordens de pagamentos entre os bancos que operam nas áreas de controle Palestino e Israel. As transações entre bancos que operam nos dois lados precisam ser feitas em apenas um dia útil. A Autoridade Monetária terá direito de converter o *shekel* excedente resultante dessas transições bancárias em moedas estrangeiras, caso seja de seu interesse. Entretanto, essa conversão não é completamente livre. Ela depende de uma conta: a estimativa de importações israelenses de bens e serviços da Palestina, menos os impostos alfandegários de produtos israelenses para a Palestina e os impostos arrecadados por Israel sobre as importações feitas da Palestina.

Importações e exportações, nesse caso, incluem bens e serviços, gastos turísticos, e gastos

⁷ BOI é o *Bank of Israel*, o Banco Central israelense.

de israelenses na Palestina e de palestinos em Israel. Anualmente, BOI e a Autoridade Monetária irão se reunir, com base em projeções de crescimento e histórico de conversão, para definir a quantidade de *shekel* que pode ser convertida em moeda estrangeira em cada semestre. As reuniões também definiriam a quantidade mensal de *shekel* dentro dessa cota mensal, com a finalidade de evitar uma flutuação cambial excessiva. No entanto, não há limites para a conversão contrária, de moeda estrangeira em moeda israelense. Os bancos comerciais no território palestino deverão negociar livremente a conversão do shekel em moeda estrangeira e vice-versa.

Fiscalmente, Israel e Palestina seriam independentes. A tributação de pessoas físicas e jurídicas ficaria a cargo da política fiscal de cada governo. Ambos podem, inclusive, cobrar impostos de residentes que exerçam algum tipo de atividade econômica do outro lado da fronteira. Nos acordos de Gaza-Jericó, Israel transferia 75% dos impostos arrecadados em Gaza e Jericó para a administração palestina, e o resto seria aplicado nos assentamentos existentes nessas localidades.

Os impostos indiretos serão também cobrados por Israel e Palestina em seus respectivos territórios. Os impostos indiretos cobrados pelos produtos locais devem ser iguais aos impostos indiretos cobrados por produtos estrangeiros. A taxa de IVA⁸ dentro de Israel é 17% e, dentro da Palestina, entre 15% e 16%. O próprio governo palestino deve estabelecer um máximo que cada empresa pode lucrar anualmente para ser isento do IVA.

Quando as empresas realizem compras no exterior, o recolhimento do IVA será feita no local em que esta empresa está registrada, e esse registro precisa ser feito onde ocorre a produção ou onde ela está fisicamente localizada. Haveria separação desse imposto entre Palestina e Israel, e uma comissão avaliaria casos de recolhimento desse imposto em casos ambíguos. No caso, o detalhamento completo da cobrança será realizado, com todos os dados e atestados de veracidade, para que o imposto seja cobrado pelo lado certo. Quando o imposto recair sobre instituições sem fins lucrativos registradas pelo governo Palestino, esse imposto será arrecadado pela Palestina, mesmo que as transações

⁸ IVA é o imposto de caráter universal sobre valor agregado, e é aplicado a bens e serviços. Ele é um imposto indireto, pois quem paga é sempre o consumidor final do produto. Para efeito de comparação, o Reino Unido adota um IVA de 20%.

aconteçam em Israel.

Palestina e Israel tentariam, dentro do possível, manter um ambiente de normalidade no mercado de trabalho. Se esse fluxo de trabalhadores for suspenso, o outro lado precisa ser notificado de maneira rápida, e o Comitê Econômico asseguraria a resolução da questão o mais breve possível. A formalização do emprego deve ser feita pelo lado do residente: o lado palestino deve regular as condições de trabalhos de palestinos em Israel, e Israel deve regular sobre as condições de trabalho de israelenses em território palestino.

Os palestinos que trabalham em Israel teriam direito aos mesmos seguros de trabalho que os israelenses, tal qual a dedução desses benefícios do salário, como licença maternidade ou seguro contra acidentes de trabalho ou morte. Os pagamentos desses benefícios deduzidos e não utilizados pelos trabalhadores palestinos deve ser automaticamente transferido para o governo palestino por Israel. Dessa maneira, pensões e aposentadorias dos trabalhadores palestinos em território israelense é de total responsabilidade do governo palestino.

Um ponto importante é a livre circulação de produtos agrícolas entre os dois lados, sem impostos alfandegários, e sem exceções. O controle de saúde animal e questões fitossanitárias seriam de responsabilidade de cada um dentro de sua jurisdição. Israel e Palestina comprometem-se, então, a melhorar os padrões veterinários, agir de maneira conjunta para evitar doenças e pragas em lavouras e adotar padrões equivalentes de controle de qualidade dos produtos agropecuários. Só dessa maneira o trânsito de animais entre as fronteiras poderia ser garantido.

Também seria criada uma subcomissão veterinária, para discutir qualquer questão de mudanças dos padrões no controle de qualidade, combater possíveis doenças em animais ou mesmo a importação de vacinas. Além disso, esta comissão que forneceria licença para ambos os lados para a importação de animais e plantas, a fim de proteger os países de pragas e doenças trazidas de fora. O transporte desse tipo de mercadoria entre os territórios de Gaza e Cisjordânia, feito por dentro de Israel, poderia ser alvo de inspeções israelenses, desde que não houvesse demora ou danos aos produtos.

Algumas poucas exceções de produtos agrícolas não seriam livremente comercializadas entre as partes desde a assinatura do acordo, como ovos, batata, pepino ou tomate. Nesse caso, as barreiras iriam cair aos poucos, até o comércio ser completamente livre quatro

anos após a assinatura desse acordo, em 1998.

No comércio internacional, os palestinos teriam toda a autonomia de exportar sua produção agrícola para qualquer país, inclusive emitindo suas próprias licenças de exportação. Palestina e Israel se absteriam de importar produtos de outros países que prejudiquem de alguma maneira os interesses dos agricultores de ambos os lados.

Assim como na agricultura, a indústria de ambos os lados contaria com a livre circulação de bens industriais, sem a cobrança de taxas e impostos alfandegários. O lado palestino pode lançar mão de isenções de impostos diretos, empréstimos, investimento em pesquisa ou outros métodos que fomentem a abertura de indústrias no país. Ambos os lados teriam apenas que trocar informações sobre a política interna de fomento à indústria. Haveria restrição ao fomento da indústria de ambos os lados apenas quanto à criação de subsídios ou abatimento de impostos indiretos.

Israel e Palestina fariam o possível para evitar danos às indústrias do outro, levando em consideração o outro lado para fazer suas políticas industriais. Também se comprometeriam a prevenir o comércio de produtos que possam afetar a saúde ou a segurança de seus consumidores, ou mesmo o meio ambiente do outro lado. Por fim, a Palestina também teria total autonomia para exportar seus produtos industrializados.

A próximo ponto é a questão do turismo. Seria criado um órgão na Palestina específico para cuidar das questões turísticas. Este órgão seria responsável por regulamentar e fiscalizar todo serviço ligado ao turismo dentro do território palestino, desenvolver sites informativos turísticos e fomentar o turismo para a Palestina no exterior, com ações de marketing.

Caberá ao governo da Palestina preservar os patrimônios históricos explorados pelo turismo, assim como decidir os horários de visitação a esses locais, sempre respeitando compromissos já acordados e contratados pelos turistas. Feriados religiosos e nacionais podem ser respeitados quanto a visitação, mas deve haver uma ampla divulgação aos viajantes sobre essas datas.

Veículos turísticos, se previamente registrados e identificados, terão livre acesso nas fronteiras de ambos os lados. Locais turísticos não podem fazer distinção de origem dos veículos, ou seja, todos os turistas terão os mesmos direitos de acesso, independentemente de onde venham os turistas ou as agências responsáveis pela excursão. Cada lado

licenciará as próprias empresas, que pode realizar roteiros turísticos do outro lado da fronteira, desde que cumpram com todas as obrigações de padrão de qualidade exigidos, e informe com antecedência o roteiro da viagem.

Israel e Palestina também se comprometem a preservar toda a ecologia e o meio ambiente dos pontos turísticos explorados, principalmente as praias e a costa do Mediterrâneo. Toda a infraestrutura para recebimento de turistas, como portos, teria que respeitar o meio ambiente, de modo a causar o menor impacto possível.

Um subcomitê conjunto para questões turísticas também seria formado. Nele, questões como compensações a turistas referente a danos corporais ou qualquer dano material derivado da viagem de violência urbana ou política seriam negociados. Este subcomitê também seria responsável por promover campanhas educacionais para melhorar o serviço de atendimento ao turista de ambos os lados.

O último ponto referente às questões econômicas nos acordos de Gaza-Jericó refere-se a questão de seguros. Fica especificado que todas as seguradoras, serviços e agentes de seguros, assim como qualquer licenciamento em território palestino, seria de completa responsabilidade do governo palestino.

O governo palestino também deveria montar um sistema de responsabilidade por indenizações decorrentes de acidentes de trânsito, tendo responsabilidade absoluta nas indenizações por mortes ou lesões corporais graves. Seria obrigatória a contratação de seguros de trânsito por veículos motorizados na Palestina. Também seria montado um fundo para cobrir indenizações daqueles que não estão segurados, ou mesmo em casos em que o causador do acidente seja desconhecido, ou mesmo a seguradora não tiver dinheiro para pagar.

Este fundo também seria utilizado caso um veículo palestino não segurado cause acidentes em Israel. Nesse caso, o fundo iria transferir dinheiro diretamente para Israel, a fim de cobrir as indenizações. Como a maioria das rodovias são de controle israelense, o fundo palestino transferiria mensalmente 30% do arrecadado para o fundo israelense para as possíveis vítimas de automóveis palestinos não segurados nessas rodovias, pois a responsabilidade legal sobre o processo de indenização dos acidentes depende da administração da rodovia.

Também seria formado um subcomitê para tratar de assuntos sobre seguros de trânsito,

que trataria da execução de todos os pontos desse tópico, como, por exemplo, o procedimento de indenizações de vítimas ou a transferência de dinheiro entre fundos. Também serviria para trocar estatísticas de acidentes de trânsito, relatórios policiais ou questões médicas nas rodovias.

Dessa maneira, o protocolo das relações econômicas do Acordo Gaza-Jericó se encerra. Este acordo, assinado no dia 29 de abril de 1994, teve como base o livre comércio entre a moderna economia israelense e a frágil economia da Palestina, que seria controlada por aparato estatal que ainda vinha a nascer e se consolidar. Na época da assinatura deste acordo, por exemplo, em nenhum momento se fala em um governo palestino, e sim na Autoridade Palestina.⁹ Além disso, não se fala sobre o território da Palestina. Menciona-se apenas as “Áreas”.

Isso evidencia todo o poder de barganha que um Estado plenamente consolidado tinha sobre uma instituição ainda sem território e sem nenhum funcionamento de aparato de fato estatal. As nomeações mudam em setembro de 1995, quando são assinados de fato os Acordos de Oslo II. Ao invés de Autoridade Palestina, começa-se a falar de fato em governo palestino, ou apenas é tratado como *the council*, ou a Assembleia, que seria formada para um novo governo palestino de fato, nos moldes do que já discutimos ao longo desse capítulo.

3.2. Os Acordos de Oslo II

Os Acordos de Oslo II foram assinados ao final do ano de 1995. Estes eram acordos muito mais evoluídos que a sua primeira versão, assinada dois anos antes. O documento foi assinado e ratificado não só pelas autoridades de Israel e da Palestina¹⁰, mas também por Estados Unidos e Rússia. Ainda que sob status de “interino”, Oslo II possui um grande detalhamento sobre questões práticas cruciais na relação entre israelenses e palestinos. As descrições contidas nesse tópico foram inteiramente retiradas do documento original

¹⁰ Na época, a Palestina já era um membro observador permanente nas Nações Unidas, sendo representada pela OLP.

sobre as negociações de Oslo em inglês, disponível no site das Nações Unidas.

O documento possui, ao todo, 31 artigos, divididos em cinco capítulos.¹¹ O primeiro é *The Council*, que detalha a evolução da administração Palestina rumo ao Estado independente. O segundo, *Redeployment and Security Arrangement*, para questões relacionadas à soberania, segurança e território. O terceiro capítulo se chama *Legal Affairs*, que cria um arcabouço jurídico, bem como lidar com questões de direitos, deveres e direitos humanos de ambas as partes. O quarto capítulo, *Cooperation*, fala sobre as relações entre o governo israelense e a administração palestina, bem como cooperação econômica e diplomática entre as partes. Por último, *Miscellaneous Provisions*, traz as últimas cláusulas, que falam principalmente da ligação entre os territórios palestinos de Gaza e Cisjordânia.

O primeiro dos trinta e um artigos, pertencente ao primeiro capítulo *The Council*, trata basicamente da transferência de autoridade. Israel deveria transferir todos os poderes e responsabilidades especificados para a Autoridade Palestina enquanto a formação da Assembleia não fosse realizada. A polícia palestina substituiria a israelense de forma gradual, bem como as responsabilidades na esfera civil. A formação da Assembleia também marcaria um fim do governo militarizado israelense sobre a região, embora o exército israelense ainda pudesse atuar em situações ainda não especificadas pelo documento.

Após as cláusulas que garantiriam a transferência de poder à Assembleia palestina pelos israelenses, os artigos a seguir discorrem sobre a maneira como essa Assembleia seria formada e atuaria. Seriam realizadas eleições diretas para garantir os direitos democráticos ao povo palestino, organizada pela Autoridade Palestina e no menor período de tempo possível. Esta nova Assembleia Palestina acumula os poderes executivo e legislativo. Além disso, haveria uma eleição interna para um novo chefe do legislativo pelos participantes e a subordinação da burocracia civil às ordens dessa assembleia. O

¹¹ Disponível no site das Nações Unidas, através do link Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip (Oslo II). Disponível em:
<<http://peacemaker.un.org/israelopt-osloII95>> Acesso em: 24. Out. 2017

artigo quatro informa a quantidade exata de parlamentares: 82 eleitos.

O poder executivo seria exercido por um comitê, na verdade, por membros da Assembleia, que formariam um comitê. Esta seria a Autoridade Executiva, que definiria os próprios procedimentos de tomada de decisão. Este comitê poderia ter a presença de membros não-eleitos, mas com poderes limitados e quantidades reduzidas. Outros pequenos comitês também poderiam ser formados para auxiliar a atividade executiva.

A ideia descrita nos Acordos de Oslo II era formar uma estrutura de poder ocidentalizada e democrática. Para isso, a Assembleia Palestina deveria ser de livre acesso ao público, e qualquer um que se sentisse lesado por uma decisão tomada lá teria direito a recorrer ao Tribunal de Justiça da Palestina, com a finalidade de reverter a decisão.

Dentre os poderes e responsabilidades da nova Assembleia Palestina, está o poder de exercer o poder executivo, ou seja, formular e supervisionar a aplicação de leis e políticas em todo território denominado Palestina, contratar funcionários e fechar contratos para manter a burocracia estatal e emitir todos os certificados e documentos necessários ao funcionamento de um Estado. Além disso, o Acordo limita os poderes da OLP enquanto estiver exercendo o poder, que previa alguns acordos econômicos, de ajuda financeira, e culturais, científicos e educacionais.

O primeiro capítulo termina, portanto, com o reforço às ideias de divisão do poder dentro da estrutura de burocracia estatal Palestina. A Assembleia deveria ajudar a formar um sistema judiciário, com cortes e tribunais, absolutamente independente de suas decisões políticas, e a divisão de poderes precisa ser respeitada. Após acertada a maneira como seria a estrutura de poder no novo governo Palestino, é necessário apresentar resoluções sobre soberania, segurança e território.

O segundo capítulo trata de questões relacionadas à segurança israelense e a divisão de território, para que haja exercício pleno da soberania tanto de Israel, quanto da Palestina. A ocupação do território palestino por tropas israelenses já durava muitas décadas e havia causado revoltas e violência, sobretudo nos anos mais próximos às negociações de paz, com a eclosão da Primeira Intifada. Portanto, o processo de retirada de tropas e substituição de um aparato de comando e controle de um Estado que ainda nem havia nascido era delicado.

Não por acaso, este capítulo começa justamente com o reordenamento das tropas

israelenses no território Palestino. Algumas cidades, vilas e aldeias seriam esvaziados ainda antes das eleições para a Assembleia Palestina. Outras áreas seriam esvaziadas de forma gradativa depois da eleição, na medida em que o aparato policial palestino fosse formado e começasse a atuar nessas localidades, substituindo as tropas israelenses. Esta transição duraria, segundo o décimo artigo, 18 meses.

Os territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza eram vistos como uma unidade. As terras povoadas (as áreas demarcadas como “A ou B”¹²), passariam de maneira imediata para o controle, zoneamento e planejamento do novo governo palestino. A área C passaria para poderes e responsabilidades para a Assembleia palestina apenas no âmbito civil. Territorialmente, ainda seriam dominados pelo exército israelense. As fronteiras externas, entretanto, continuariam a ser vigiadas pelo exército israelense, e não pela polícia palestina. Isso inclui a fronteira entre países (no caso, Egito e Jordânia) e a vigilância marítima e aérea.

Se a polícia palestina assumiria toda a responsabilidade pela ordem pública entre os palestinos, Israel teria, na área B, a responsabilidade de proteger o território e o povo israelenses de possíveis ataques terroristas. Dessa maneira, a polícia nascente teria que formar postos de vigilância e controle para lidar apenas com incidentes envolvendo apenas palestinos e lugares populosos e importantes para a Palestina.

O tráfego da polícia palestina por entre os seus pontos de atuação passaria sempre pela área B. Para fins de segurança, o cronograma da movimentação da polícia palestina por dentro do território de responsabilidade do exército israelense deveria ser divulgado. Por outro lado, Israel deveria dar a resposta positiva em, no máximo, um dia. E, em caso de urgência, duas horas.

Definidas as responsabilidades e a transição do poder repressivo para a polícia palestina e o cronograma de sua formação, a força policial criada no Acordo Gaza-Jericó¹³ seria

¹² As áreas A, B e C foram explicitamente definidas e mapeadas em áreas específicas da Cisjordânia, em documento anexo ao Acordos de Oslo II.

¹³ O Acordo Gaza-Jericó estabeleceu um governo palestino de poderes muito limitados na região de Gaza e de Jericó, sob o âmbito de Oslo I. Esse acordo estabeleceu logo uma força policial palestina para essas regiões.

totalmente absorvida pela nova polícia palestina, e seria submetida às mesmas regras. O exército israelense e a polícia palestina seriam os únicos órgãos que poderiam comprar, vender, fabricar ou utilizar armas de fogo nas regiões da Faixa de Gaza e da Cisjordânia. Assim, é de obrigação de ambos os lados coibir crimes e hostilidades contra propriedades e indivíduos nesta região, além de coibir atos de terrorismo.

O último artigo do segundo capítulo mostra como promover um ambiente positivo para as populações acompanharem a evolução na implementação dos acordos, em prol de um estabelecimento de confiança mútua. Dentre esses pontos, a liberação de prisioneiros palestinos por parte de Israel, a proteção aos palestinos que mantinham contato direto com autoridades israelenses antes dos acordos de paz e a não aplicação de penas aos palestinos que voltem legalmente do exterior cujos crimes sejam anteriores a setembro de 1993.

Dessa maneira, Autoridade Palestina e Israel buscaram não só definir todas as etapas de transição de poder, mas também definir de maneira prática a soberania, segurança e território dos Acordos de Oslo para o processo de formação de dois Estados, ainda que os acordos sejam parciais e não tragam uma solução de fato definitiva. Por isso, questões legais de jurisdição, direitos e deveres de ambos os lados desse processo podem ser espinhosas. O próximo capítulo fala, justamente, sobre essas questões.

Se o objetivo dos Acordos de Oslo II era de fato ser um grande primeiro passo para a consolidação de um Estado Palestino, o documento deixa claro que Cisjordânia e Gaza já seriam administrados pela nova Assembleia. Entretanto, muitos pontos foram deixados para o futuro. Entre eles, a questão de Jerusalém, assentamentos, refugiados, relações internacionais e as fronteiras. Nesses casos, essas questões seriam definidas em futuro acordo permanente e não ficariam sobre a administração palestina.

Na Faixa de Gaza, toda a administração do território seria palestina, com exceção dos assentamentos judaicos e das instalações militares da região. Na Cisjordânia, a exceção seria a área C, que teria grande parte sendo transferida para a Palestina em um prazo total de 18 meses. Todas as exceções nesses casos foram deixadas para a negociação do futuro acordo final.

As competências e a jurisdição da Assembleia Palestina se estendem para todos os cidadãos que estiverem no território, com exceção dos israelenses. Também se estendem

por recursos naturais, como águas territoriais e subterrâneas, que estejam nos territórios. O espaço aéreo, entretanto, ainda fica sob jurisdição do governo militar israelense até a assinatura dos acordos finais.

A transferência total de poder nos moldes do acordo precisa ser gradual. Os primeiros lugares seriam justamente as áreas mais populosas e importantes da Cisjordânia, como cidades, vilas e campos de refugiados. Neste caso, essa transição deveria acontecer ainda antes das eleições palestinas. As outras áreas contempladas pelo acordo passariam pela administração palestina de maneira gradual, ao longo dos 18 meses que especificados anteriormente.

O próximo ponto fala sobre os poderes legislativos no novo governo palestino. Embora primariamente a Assembleia tenha o domínio total do poder legislativo, a Autoridade Executiva, que é escolhida pela Assembleia, também possui autonomia de promulgar a legislação aprovada pela Assembleia, apresentar propostas de leis e emitir normas e regulamentos dentro do escopo de resoluções estabelecidas dentro da Assembleia.

Existe também o comprometimento para a manutenção dos termos dos acordos, mesmo com a autonomia da Assembleia nacional palestina. Por isso, o poder legislativo palestino não tem a permissão de criar leis ou dar ordens militares que vão de encontro aos termos de Oslo. Além disso, toda decisão deve ser comunicada ao lado israelense do Comitê Jurídico¹⁴, que deve responder positivamente no menor tempo possível. Além disso, ambos os lados se comprometem a exercer o poder de maneira a respeitar o Estado de Direito e os direitos humanos.

Uma vez que os territórios são de fato transferidos, cessa ao lado israelense qualquer responsabilidade financeira ou administrativa com a região, cabendo à Palestina ocupar esse lugar, por conta própria, e manter a máquina pública funcionando. Qualquer processo movido por palestinos que demandem algum ressarcimento financeiro de Israel pela ocupação ou uso dos territórios palestinos precisariam passar pela Assembleia. Nesse caso, Israel precisa ser informado sobre todas as questões envolvidas e apresentar formalmente sua defesa. Se Israel não vencer o processo na justiça, o governo palestino

¹⁴ A questão dos comitês de cooperação é especificada no capítulo “Cooperação”, à seguir.

deverá reembolsar imediatamente Israel pelo pagamento dessa indenização.

Estes julgamentos seriam tomados em Gaza e na Cisjordânia, não havendo a menor razão para ser em algum tribunal israelense, se criada uma estrutura própria para isso. A transmissão de informações entre os lados para possíveis processos judiciais contra Israel deve permanecer com o Comitê Jurídico, assim como toda a informação de provas e andamento dos processos.

Qualquer disputa sobre interpretações diferentes acerca de pontos do acordo, ou novos pontos de disputa que venham a seguir, serão resolvidas também nos comitês de cooperação.

Consolidado o Estado da Palestina, com questões legais e territoriais, a manutenção da paz dependeria também de intensa cooperação entre os povos e os governos de ambos os países. Os seguintes pontos dos Acordos de Oslo, então, visam consolidar um ambiente de confiança mútua e consolidação de uma cultura de paz no longo prazo.

Os governos de Israel e da Palestina devem garantir, antes de mais nada, que não vão apoiar qualquer manifestação que incite a violência ou o ódio mútuo, por pessoas ou grupos dentro de sua jurisdição. Também devem garantir que o sistema educacional contribua para o processo de entendimento e para a paz. Israel e Palestina também acordam para combater crimes contra a propriedade, tráfico de drogas e violências contra a propriedade que afetem diretamente o outro lado.

A transição de poderes precisa ser pacífica, suave e ordenada, com grande cooperação, sobretudo na área de segurança. Um mecanismo de cooperação entre as partes deve ser inaugurado, inclusive com a criação de um comitê permanente formado por palestinos e israelenses para lidar com questões que venham a surgir ao longo do processo de transição de poder e de interesse comum. Este comitê, chamado no documento original de *Liaison Committee*, deve ter seu próprio regulamento, definindo locais e frequência dos encontros, e tomar decisões via consenso.

Outras atribuições foram designadas a este comitê dentro dos Acordos de Oslo. Entre elas, estabelecer um subcomitê para orientar a adoção dos termos desses Acordos, chamado *Monitoring and Steering Committee*. Este seria formado por chefes de outros subcomitês, que tratariam de questões específicas, como questões jurídicas, econômicas e da cooperação permanente. Os chefes deste subcomitê também deveriam estabelecer seus

próprios procedimentos, como frequência e locais de reunião.

A cooperação não ficaria restrita à israelenses e palestinos. Jordânia e Egito foram formalmente convidados a participar desses acordos de paz e do próprio comitê permanente. A participação deles seria decisiva para a realocação de pessoas deslocadas dos territórios da Faixa de Gaza e da Cisjordânia durante a Guerra dos Seis Dias, em 1967. Poderiam também ajudar a prevenir desordens e perturbações da paz na região e tratar de outros assuntos de interesse mútuo.

Os governos de Israel e da Palestina deveriam cooperar também para fornecer toda assistência para a busca de pessoas desaparecidas durante décadas de confronto, e a OLP se comprometeria a ajudar Israel a encontrar soldados capturados ou desaparecidos, ou mesmo corpos não recuperados.

Os últimos artigos de Oslo II tratam de questões como a passagem segura entre a Cisjordânia e Gaza, e a fronteira com o Egito e a Jordânia. Acordos firmados anteriormente seriam substituídos inteiramente por Oslo II, que entraria em vigor assim que fosse assinado e demandaria a alteração de todas as leis necessárias internamente para a total implementação do acordo.

O prazo para a assinatura do documento final de paz foi estabelecido em maio de 1996, e deveria abranger questões que não foram tratadas ainda em Oslo II, como a questão de Jerusalém, refugiados e assentamentos. Nenhuma das partes poderia se considerar como renunciando direitos, ou mesmo tomar alguma decisão que possam alterar a configuração política dos territórios palestinos enquanto decisões permanentes sobre eles não fossem tomadas.

A OLP confirma que irá cumprir as regras e formar a Assembleia Palestina de maneira democrática. Israel confirma a retirada imediata de *checkpoints* sobre a região de Jericó. Prisioneiros palestinos libertados poderiam ir para suas casas. Dessa maneira, o documento original de Oslo II se encerra. Ainda há, entretanto, alguns anexos que acompanham o documento. Um dele diz respeito a questões econômicas, o Anexo V.

Não há grande mudança nos acordos econômicos de ambas as partes. O Anexo V de Oslo II, que trata de questões econômicas, apenas corrobora o que já havia sido assinado um ano antes, e limita-se a transferir toda aquela responsabilidade que era da Autoridade Palestina para o novo governo que seria formado. Os ganhos da Autoridade Palestina em

questões econômicas nesse caso foram muito pontuais, o que mostrava não só o caráter interino do acordo (que acabou se tornando permanente), mas a fragilidade econômica da Autoridade Palestina, que acabaria se tornando a grande administradora da Cisjordânia.

Questões econômicas que de fato seriam novidade em Oslo II se restringem a ganhos rápidos, de curtíssimo prazo e pontuais, que o documento deixou explícito a finalidade. Antes dos principais pontos desse documento, está escrito *“in view of the special needs of the Palestinian Authority and in order to assist it in covering current expenses, Israel has agreed to transfer to the Palestinian Authority:”*,¹⁵ para então expor os novos termos.

Dessa maneira, os ganhos de ordem econômica dos negociadores palestinos em Oslo II foram, por exemplo, 12 milhões de shekels para cobrir os gastos correntes da administração palestina de setembro de 1995, 15 milhões de shekels como pagamento antecipado pelo excedente de impostos que seria pago pelos palestinos e não seriam utilizados por Israel nessas áreas, ou mesmo um mês de arrecadação israelense de impostos sobre a importação de petróleo.

Nessas condições, o último acordo para a Palestina foi assinado. As medidas, que deveriam ser interinas, acabaram virando permanentes e trouxeram grandes problemas para a economia palestina no médio e longo prazo. Nos próximos capítulos, portanto, vamos analisar que consequências foram essas.

¹⁵ Trecho retirado do texto original do Anexo V dos Acordos de Oslo II, em inglês, no site do Ministério de Relações Exteriores de Israel, pelo link:

<http://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/THE%20ISRAELI-PALESTINIAN%20INTERIM%20AGREEMENT%20-%20Annex%20V.aspx>

4. O Preço da Paz

O objetivo deste capítulo é analisar as causas do subdesenvolvimento na Palestina a partir da ocupação israelense na região a partir da Guerra dos Seis Dias. Para isso, é necessário partir da definição do que é ser, de fato, um país desenvolvido. FURTADO (2016) dá a sua contribuição:

“Em síntese, a ciência do desenvolvimento preocupa-se com dois processos de criatividade. O primeiro diz respeito à técnica, ao empenho do homem de dotar-se de instrumentos, de aumentar sua capacidade de ação. O segundo refere-se à utilização última desses meios, aos valores que o homem adiciona ao seu patrimônio existencial.”.

O que Celso Furtado procura dizer é que o desenvolvimento de um país depende de dois processos diferentes entre si. O primeiro, meramente econômico. A criação tecnológica é voltada para a acumulação de capital, e ajuda no desenvolvimento da economia. Entretanto, apenas a acumulação de capital não gera desenvolvimento. A capacidade da sociedade, com seus valores, estruturas governamentais e organizações sociais estão intimamente ligadas a isso, porque há um caráter de mudança estrutural na economia para que possa se chamar de desenvolvimento. Em resumo, o desenvolvimento possui um lado objetivo e econômico de acumulação de capital, mas também possui um lado um pouco mais subjetivo, que atrela o desenvolvimento a condições que permitam mudanças estruturais na economia.

Dessa maneira, o estudo do desenvolvimento é, também, um estudo das malformações sociais e a busca de suas superações. Nos países centrais, que industrializaram primeiro, essa acumulação de capital gerou uma escassez de mão-de-obra, que causou uma elevação geral dos salários e, conseqüentemente, uma maior homogeneização social. Isso não aconteceu em países periféricos, onde a maior acumulação de capital gerou subemprego e a manutenção da estrutura tradicional de dominação.¹⁶

¹⁶FURTADO, Celso. A superação do subdesenvolvimento. **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 37-42, out. 2016. ISSN 1982-3533. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643216/10764>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

‘

A diferença entre essas duas realidades é que a acumulação de capital nos países periféricos é feita em um contexto de sociedade industrial e capitalismo globalizado, e essa acumulação fica a serviço dessa mundialização da economia. Na verdade, os países subdesenvolvidos encontraram-se em uma encruzilhada no desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo que precisavam se encaixar na economia real na lógica de globalização das economias, em mercados abertos, também precisavam absorver tecnologias criadas em países de vanguarda tecnológica, os países centrais. O problema é que essas tecnologias são geradas e chegam aos mercados com base nos problemas econômicos ou sociais desses países centrais, e não nos países periféricos.

Dado isso, o processo de desenvolvimento de um país tem algumas questões analíticas centrais. A primeira é que “ideia de que a velocidade de acumulação na economia se relaciona diretamente com a capacidade de poupar ou com a parcela do excedente que não é consumida.” (BASTOS, OLIVEIRA, 2016, p.5). Ou seja, uma questão de restrição de poupança. A ideia é que é necessária uma capacidade de poupar, para que haja uma capacidade de investimento alta, visto que o aumento de produtividade é essencial para o desenvolvimento do país.

Outra questão de suma importância para Teoria do Desenvolvimento é a análise centro-periferia na visão *cepalina*.¹⁷ A especialização em produtos primários em detrimento de produtos manufaturados acaba sendo grande obstáculo para o desenvolvimento. Primeiramente, porque a elasticidade-renda dos produtos primários é maior que produtos industrializados. Depois, porque os termos de troca tendem a se deteriorar no longo prazo, e estão mais sujeitos à oscilações do mercado internacional. Por isso, segundo essa visão, é necessária uma industrialização baseada em uma substituição de importações, liderada pelo Estado, visando diminuir a dependência de importação de produtos industrializados.

¹⁷ A questão dos elementos analíticos da Teoria do Desenvolvimento é tratada em IE-UFRJ DISCUSSION PAPER: OLIVEIRA; BASTOS, TD 021 - 2016. Furtado chama essa solução de “ganho de autonomia externa”, onde há a tentativa nesse sentido é a de investimento maior em setores da economia com maior capacidade competitiva, afim de aumentar as exportações e a competitividade com mais economias de escala ou tecnologia.

Mesmo os autores *cepalinos*, que possuem um viés mais intervencionista quanto à participação do estado na economia, não possuem o foco voltado para a geração de bem-estar social e a supressão das desigualdades, e as consequências sociais positivas são dadas.¹⁸ De fato, o aumento da produtividade média pode elevar o salário real de camadas mais baixas da população e gerar uma redução da pobreza. Entretanto, alguns serviços públicos que geram um ganho de qualidade de vida real não costumam ser abarcados pela iniciativa privada, como, por exemplo, rede de esgoto e infraestrutura de transportes. Mesmo os que são financeiramente viáveis para a exploração da iniciativa privada, como educação e saúde, só são destinados a uma pequena parcela da sociedade, que pode adquirir esses serviços. O caminho para o desenvolvimento, segundo o autor, precisa ser acompanhado de uma melhoria na qualidade de vida da população de um modo geral, com serviços públicos ou subsidiados.

Furtado, por sua vez, cita algumas estratégias utilizadas durante o século XX para a superação do subdesenvolvimento. A primeira, a coletivização dos meios de produção. Depois, como vimos, o ganho de autonomia externa e, por último, é a prioridade total em gastos básicos para a população.¹⁹

Levando para o lado prático, o caso palestino é nitidamente complicado para a superação do desenvolvimento nos moldes do que foi tratado. Primeiramente, porque não há autonomia em relação ao comércio de bens e serviços com Israel. Israel é um Estado desenvolvido e costuma estar na fronteira tecnológica em vários aspectos, além de ser uma economia muito maior que a Palestina. Portanto, possui substanciais vantagens competitivas, tanto tecnológica quanto em economia de escala. O mercado completamente aberto entre as duas regiões torna a concorrência para a Palestina muito difícil em diversos setores da economia e, dessa maneira, o mercado palestino é facilmente capturado por empresas e produtos israelenses.

Outro importante aspecto é o fator de eficiência do projeto de desenvolvimento público.

¹⁸ IE-UFRJ DISCUSSION PAPER: OLIVEIRA; BASTOS, TD 021 – 2016, p. 29

¹⁹ Nota-se que a noção de desenvolvimento para Furtado, portanto, não se dá pelo âmbito apenas de acumulação de capital com mudança estrutural. Há também um componente social muito elevado, diferentemente da noção de “desenvolvimento” usualmente tratado no estudo da economia.

Israel é um caso de desenvolvimento tardio com Estado forte e consolidado e um *welfare state*. Possui instituições fortes, consolidadas e moeda própria e estabilizada desde os anos 1990. A Palestina, por outro lado, ainda funciona como um “protoestado”, instituições e burocracia estatal muito mais frágeis e sequer possui um território plenamente consolidado, ou autonomia sobre decisões políticas monetárias. Nem mesmo possui moeda própria: utilizam o shekel israelense. Dessa maneira, um projeto de desenvolvimento sério, que já é difícil de se realizar em um país consolidado e de autonomia plena, torna-se quase impossível para o caso palestino.

Furtado lista alguns desafios que países, no geral, precisam enfrentar para superar o subdesenvolvimento. Primeiro, algum grau de autonomia nas relações exteriores para limitar a drenagem de excedente para fora. Depois, estruturas de poder que possam dificultar a absorção de excedente apenas pela reprodução de consumo dos países ricos, com o objetivo de assegurar uma maior poupança nacional e uma maior hegemonia social. Por último, estruturas sociais que abram espaço à criatividade e amplo horizonte cultural, a fim de criar forças sociais que sejam preventivas à demasiada concentração de poder das elites tradicionais. Como vamos ver, a Palestina não possui nenhuma dessas condições.

4.1. Obstáculos para o estudo da Palestina

Traçar um histórico da economia palestina, e analisar relações de causa e consequência, é particularmente difícil se compararmos com outras regiões e países. Essas dificuldades influenciam diretamente no método que utilizaremos para analisar esse histórico ao longo das décadas. O objetivo desse tópico é justamente explicitar essas dificuldades, assim como as estratégias adotadas para contorná-las nesse trabalho.

A primeira dificuldade é o tratamento das excepcionalidades políticas que influenciam em questões econômicas. Os resultados econômicos obtidos pela economia palestina só podem ser explicados pelo viés político intrinsecamente atrelado a esses resultados, e esta situação torna difícil a comparação do caso palestino com países da região. Os resultados negativos da balança comercial, por exemplo, podem ser parcialmente explicados pela abertura econômica completa com a economia israelense e pelo esvaziamento do comércio com outros parceiros tradicionais, com as fronteiras artificialmente fechadas.

Entretanto, também se devem à limitação palestina para acesso à terra e à água, além da lenta burocracia israelense inibidores dos projetos de empreendedores palestinos na região. Pode-se dizer, então, que é impossível calcular com exatidão o quanto que essa limitação criada no dia-a-dia por Israel tenha ajudado a deteriorar o quadro econômico da Palestina.

Outra grande dificuldade para analisar tendências é a grande instabilidade política na região. A ocupação militar israelense a partir da Guerra dos Seis Dias não significou estabilidade política em nenhum momento. Podemos citar, por exemplo, a Guerra de Yom Kippur em 1973, como a tentativa de retomada desses territórios por Egito e Jordânia, que acirrou os ânimos, disputas e incertezas dentro do território israelense. Também podemos citar a convulsão social causada pela Intifada de 1987, que mexeu com a estrutura política e econômica da região. Essa instabilidade ao longo das décadas sempre causou uma extrema desconfiança no longo prazo, podendo ter inibido investimentos ou possíveis evoluções do quadro econômico.

A última grande dificuldade para tratar do tema é a falta de dados precisos. Até 1993, não existia nenhuma entidade responsável por levantar dados específicos de Gaza e da Cisjordânia. A compilação da maior parte dos dados até essa data ficava a cargo da *Israeli Central Bureau of Statistics*, instituição pertencente ao governo israelense que, de forma geral, procura dados sobre a relação da Palestina com Israel ou de interesse do governo israelense.

Essa situação muda a partir de 1994. Os acordos de Gaza-Jericó permitem à OLP fundar o próprio instituto de pesquisa demográfica, o *Palestinian Central Bureau of Statistics*, com padrões de qualidade internacionais. Dessa maneira, a riqueza de dados a partir de 1994 é consideravelmente superior.

A análise do papel dos acordos de paz na economia palestina, portanto, contém um elevado grau de empirismo não entendi o objetivo dessa afirmação. A forma como a situação de ocupação militar no cotidiano da sociedade palestina molda toda a estrutura da economia da região faz com que as conclusões tenham um inevitável grau de subjetividade. O estudo dos dados econômicos, procurando pontos de inflexão que mostrem possíveis consequências dos acordos, se faz necessária como prova. Dessa maneira, uma atenta leitura dos acordos de paz, como feita no primeiro capítulo, mostra

a causa dessas tendências.

Os principais dados a serem levantados durante esse tópico são em relação ao mercado de trabalho e balança comercial. Uma das razões é em relação aos dados, já que ambos possuem dados um pouco mais detalhados e confiáveis por estarem diretamente relacionados à Israel. Depois, porque essas relações são diretamente tratadas pelos acordos, como podemos perceber durante o primeiro capítulo. Por último, porque há uma relação de causalidade muito facilmente identificável entre os acordos e os números da economia real palestina após a assinatura deles. É disso que vamos tratar.

A análise econômica desse capítulo é inspirada em dois artigos acadêmicos. O primeiro, “Sovereignty and economic development” (Junho 2001), autores A. Arnon e J. Weinblatt, publicado por *The Economic Journal*, p. 291-308. O segundo, “Economic development in the West Bank and Gaza since Oslo” (Junho 2001), autores Stanley Fischer, Patricia Alonso-Gamo e Ulric Erickson von Allmen, publicado por *The Economic Journal*, p. 254-275. Os dados utilizados nesse capítulo foram extraídos de ambos os artigos, *Israeli Central Bureau of Statistics*, *Palestinian Central Bureau of Statistics* ou Banco Mundial.

4.2.O Aumento da Dependência

Como se sabe, em 1967 Israel passa a ocupar militarmente Gaza e Cisjordânia, quando conquista esses territórios de Egito e Jordânia, respectivamente. Israel, entretanto, nunca anexou de fato esses territórios. A integração entre os territórios israelenses e palestinos foram impostas e incompletas. Nesse capítulo, vamos mostrar a consequência dessas integrações incompletas na Palestina até 1994, quando foi assinado acordos econômicos de Gaza-Jericó, e depois as consequências desses acordos.

A situação de ocupação causou alguns problemas que viraram estruturais na economia palestina ao longo do tempo. Primeiro, porque os empresários palestinos precisavam de licenças de Israel para poder funcionar, e nem sempre essas licenças vinham rápido ou de maneira completa.²⁰ Depois, porque todas as decisões econômicas eram voltadas para o interesse israelense, e não para o palestino. Estes nunca puderam ter suas próprias

²⁰ ARNON, A., WIENBLATT, “Sovereignty and economic development”, 2001

estratégias de desenvolvimento.

O resultado disso foi a rápida integração da economia palestina com a economia israelense, em um contexto de mercado totalmente livre. A economia israelense, mais diversificada e capitalizada que a palestina, capturou o mercado interno palestino facilmente. As duas grandes variáveis para entender esse domínio, que nós trataremos como chaves para entender a dinâmica da economia palestina nesse momento, são a força de trabalho e as trocas comerciais desse período.

Para efeito de comparação, enquanto a participação no PIB da renda adquirida no exterior em Gaza e na Cisjordânia era, respectivamente, 9% e 20% até 1972, e em apenas quinze anos esse número chegou a 57% e 28%. Uma parte muito grande disso era o mercado de trabalho. O isolamento de Palestina com os seus vizinhos sufocou as cadeias produtivas do país, e desmobilizaram sua força de trabalho. Os trabalhadores palestinos, então, procuravam emprego em território israelense.

Entre os anos de 1968 e 1972, a porcentagem da população economicamente ativa da Cisjordânia empregada em Israel era de 21%. Até o ano de 1979, esse número chegou a 30%, quando se estabilizou ao redor desse número até a assinatura dos acordos de paz. A situação em Gaza era mais extrema. Se entre 1968 e 1972, 17% da população economicamente ativa de Gaza trabalhava em Israel, esse número não parou de subir até 1987, quando eclode a Intifada, chegando a 45%. Por conta da revolta, esse número cai a 34% até 1993.²¹

Israel, então, ganhou extrema importância nesse cenário como parceiro comercial. Chegou a ser o destino de 60% das exportações palestinas até a Intifada, além de fornecedora de 90% das importações dos territórios. A integração forçada das duas economias gerava um alto custo para a Palestina: o déficit na balança comercial da Palestina chegou a ser cerca de 45% de seu PIB. A maior parte desse déficit vinha, evidentemente, das trocas com Israel.

Os anos de 1993 e 1994 foram de ataques terroristas sucessivos ao território israelense, em oposição ao processo de paz de Oslo I. A beligerância na relação entre ambas as

²¹ Dados retirados de ARNON, A., WIENBLATT, “*Sovereignty and economic development*”, 2001

populações nunca chegou a cessar, da Intifada até Oslo II. Israel sempre usou a segurança como argumento para justificar o crescente endurecimento nas políticas em relação ao trabalho de palestinos no território israelense. Essas medidas estão muito bem explicitadas no capítulo I, quando houve uma ruptura muito grande dessas relações.

Essa política de fechamento de fronteiras não foi unanimidade, mesmo dentro do território israelense. Embora parte da população apoiasse as medidas por segurança, empregadores israelenses de trabalhadores palestinos sofreram muito com a abrupta falta de mão-de-obra e chegaram a fazer uma infrutífera pressão ao governo. Além disso, ONGs israelenses que apoiavam os processos de paz. Elas argumentavam que esse tipo de medida dificultava a viabilidade do processo. O resultado econômico para Israel foi a falta de mão-de-obra, sobretudo em setores intensivos nesse recurso, como construção civil e agricultura. A solução temporária para isso foi a importação de trabalhadores vindos de outros lugares do mundo, como a Romênia e a Tailândia.

O pior resultado, entretanto, foi para a economia palestina. Primeiramente, porque essa dependia muito da renda dos trabalhadores palestinos que trabalhavam em Israel, com efeito dos acordos de Gaza-Jericó, que restringia o trabalho palestino em Israel (como visto no primeiro capítulo). Se até os acordos de paz, os palestinos trabalhando em Israel representavam entre 20% e 30% do total da PEA, esse número obteve uma queda abrupta já em 1994, chegando a 17,8%. Isso representou uma queda vertiginosa no PIB da Palestina, de 4,9% em 1994, 9,6% em 1995 e 9% em 1996. O desemprego crescente chegou a 23,8% em 1996, atingiu o seu auge no período.²²

Entretanto, não foi só a força de trabalho que sofreu um grande baque com todas as negociações do processos e paz, também o a balança de pagamentos palestina. A diminuição da atividade econômica na região fez com que as importações caíssem 25% entre os anos de 1992 e 1995. As exportações, entretanto, tiveram uma queda ainda mais acentuada, caindo pela metade no mesmo período. Isso aconteceu porque o acesso ao mercado interno de Israel tornou-se mais difícil. Além disso, o acesso a matérias-prima e máquinas, adquiridos principalmente de Israel, foi muito dificultado a partir da separação entre as duas economias. Isso desarticulou várias cadeias produtivas nos territórios

²² Dados retirados de ARNON, A., WIENBLATT, “*Sovereignty and economic development*”, 2001

palestinos, dificultando ainda mais a recuperação econômica.

A situação começa a melhorar em 1996. A Autoridade Nacional Palestina passa a funcionar, com toda a sua burocracia estatal e todos os seus conselhos compartilhados com Israel. O surgimento dessa extensa classe de funcionalismo público começa a injetar muito dinheiro na economia palestina, que começa a se recuperar rapidamente, alavancada principalmente pelo aumento da demanda interna e diminuição do desemprego.

O financiamento da máquina pública palestina que propiciou a recuperação econômica tem origem bem diversa. A cobrança de impostos e taxas pode parecer um caminho óbvio, mas não é a principal fonte de arrecadação doméstica nesse período. Dentre a arrecadação doméstica, o dinheiro transferido por Israel prometido nos acordos de Oslo II, são maiores que a arrecadação de impostos, em uma proporção de 60% e 40%. Em outras palavras, o dinheiro vindo de Israel não era contabilizado como dinheiro advindo do exterior, e sim arrecadação interna.

Uma parte importante desse financiamento palestino foi a ajuda estrangeira, derivada da incrível boa vontade internacional para que houvesse uma solução definitiva para a paz. Entre os anos de 1994 e 1998, países ao redor do mundo doaram para a ANP uma quantia de US\$2,5 bilhões. Para efeito de comparação, essa quantia é equivalente a 60% do PIB palestino da época durante um ano, variando entre 9 e 15% da arrecadação anualmente.²³

Entretanto, ao contrário do que se previa, esse dinheiro não se transformou em um processo de crescimento suave e de longo prazo da economia palestina. Foi empregado, em sua maior parte, por programas de emergência humanitária ou gastos correntes realizados pelo setor público. Curiosamente, não houve grande melhoria da qualidade de vida da população palestina nesse mesmo período.

O crescimento sustentável palestino, tão importante para a consolidação do processo de paz, não veio durante toda a década de 1990 ou durante os anos 2000. A discussão sobre os dados que mostram toda a paralisia econômica da palestina a partir de 1995, quando começaram a valer os Acordos de Oslo II, será feita no próximo capítulo.

²³ Dados retirados de ARNON, A., WIENBLATT, “*Sovereignty and economic development*”, 2001

Existem algumas narrativas contrastantes para explicar os motivos pelos quais não se criou condições favoráveis de desenvolvimento para a Palestina. A explicação israelense foi que o fechamento gradativo das fronteiras se deu pelo aumento da violência palestina através de ataques terroristas desde as negociações de Oslo I, o que teria deixado Israel sem opção a não ser restringir o acesso de palestinos ao território israelense. Para os Palestinos, essa restrição foi uma medida política de punição coletiva, pois os acordos já previam que a transição não seria suave, e que deveria haver entendimento mútuo e tentativas de aproximação entre as duas populações.

As duas explicações possuem alguma verdade, mas são incompletas. A pressão da opinião pública israelense para conter a onda de atentados foi forte, mas o governo israelense usou esses fatos para o fechamento da fronteira de forma bastante contínua. Na verdade, as explicações são mais complexas que isso, e envolvem uma disputa de poder. A esse respeito, podemos citar A. Arnon e J. Weinblatt (2001):

“Both explanations contain some elements of truth. But beyond these simplistic explanations lies another, more subtle, reason having to do with the mechanism design of the Protocol, which is a direct result of the uneven balance of power between the two parties and the transitional nature of the agreements. Israel is a well-established state with a thriving economy and a large modern army, while the Palestinian Authority has limited autonomy and is making its first steps towards national sovereignty. As a result, the power sharing of the Protocol itself gave significantly more power to Israel than to the PA. In contrast, in many agreements on extensive economic cooperation, such as the European Union and other free trade organisations, the mechanisms of regulation are designed to give the smaller countries more weight than their relative economic power, and even the power of veto in some cases.”.

O fracasso do desenvolvimento econômico palestino, entretanto, não pode se focar apenas nas restrições causadas pelos termos econômicos dos acordos de paz. A política de gasto público derivada na grande arrecadação foi ineficiente, muito por causa da falta de bom ambiente de negócios na Palestina. Dentre eles, uma burocracia ainda confusa e nascente, a extrema incerteza política no longo prazo e a falta de investimentos em infraestrutura desencorajaram as possibilidades de investimento do setor privado, fundamentalmente importante para o crescimento econômico de um governo com uma arrecadação muito

alta, mas temporária. Sendo assim, podemos citar Stanley Fischer, Patricia Alonso-Gamo, and Ulric Erickson von Allmen (2001):

“While economic growth in the West Bank and Gaza has disappointed the expectations of seven years ago, and has not kept pace with population growth, a great deal has been achieved most notably the establishment of a functioning economic administration, and significant improvement in the physical infrastructure supported by substantial in ows of foreign aid. However, private investment has so far failed to serve as the engine of growth: it has been discouraged by uncertainties about political developments and the direction of policies and policy reforms, by problems of governance, by closures, and by the excessive transportation and transaction costs related to the intensification of the permits system.”.

Pode-se concluir que a recuperação da economia palestina ao longo dos anos de 1990, após a assinatura dos acordos de Oslo II, se deu muito por fatores conjunturais, como a doação internacional de divisas ou dinheiro israelense previsto no anexo V de Oslo II. O dinheiro não ajudou a Palestina a criar condições de desenvolvimento de longo prazo, muito por gastos públicos imediatistas, não focados na infraestrutura carente da região,²⁴ como o de transporte. Arelada a essa situação, acordos econômicos e situações políticas que retiraram uma parte importante da renda nacional palestina: a de palestinos que trabalhavam em território israelense e foram proibidos e limitações econômicas que asfixiaram a economia da Palestina

A situação de descontentamento na segunda metade da década de 1990 tem duas principais razões. A primeira, em relação à política. Os acordos interinos de Oslo II tornaram-se permanentes e o governo de direita israelense na época, de Netanyahu parecia querer esvaziar os acordos de paz. A segunda, de ordem econômica, já prosperidade pensada pelo povo palestino com o avanço das negociações não veio.

No próximo capítulo, discutiremos as causas políticas da Segunda Intifada Palestina, e a

²⁴ Há uma aparente contradição entre a argumentação sobre gastos de desenvolvimento e a última citação, que fala que houve sim melhorias na infraestrutura. Essa melhoria, contudo, poderia ser mais acentuada que realmente foi. Trataremos com mais detalhamento no próximo capítulo.

‘

maneira como o funcionamento da economia da Palestina de desenhou desde então com seus novos arranjos políticos.

5. O Preço do Conflito

5.1.A Segunda Intifada

A eleição de Bejjamin Netanyahu para primeiro-ministro israelense no ano de 1996 por menos de 1% dos votos de diferença após o assassinato de Yitzhak Rabin, marcou uma imensa inflexão nas negociações de paz entre israelenses e palestinos. Netanyahu esfriou as negociações de paz permanentes o quanto pode, gerando enorme insatisfação entre os palestinos, e a solução política para o acordo permanente parecia cada vez mais longe do fim. A situação financeira, como exposto, também se degradava rapidamente, após um pequeno e insustentável surto de crescimento.

O resultado dessa situação foi o aumento da beligerância e profunda frustração da população palestina em relação a Israel. A saída do Likud do poder em 1999, para a entrada de Ehud Barak do Partido Trabalhista, não ajudou a esfriar os ânimos. Como na Primeira Intifada, um fato específico foi responsável pela explosão do barril de pólvora que estava se formando. Dessa vez, entretanto, não foi um acidente.

No dia 28 de setembro de 2000, Ariel Sharon, líder do Likud, entrou na mesquita de Al-Aqsa, com guardas fortemente armados. A medida foi vista como uma grave provocação pelos palestinos, já que a mesquita é um dos pontos mais sagrados para o Islã. Os protestos palestinos foram violentos, e a repressão a eles foi ainda maior. A escalada de violência tomou proporções catastróficas e, então, o processo que denominamos como Segunda Intifada começou.

A Segunda Intifada foi dolorosa demais para ambos os lados, e muito mais violenta que a primeira. Ao todo, mais de 4000 palestinos e mais de 800 israelenses morreram durante os cinco anos de confronto. As mortes, entretanto, não foram a única consequência para a região. A revolta palestina fez crescer o Hamas, autor de diversos ataques terroristas e que sequer reconhecia a existência de Israel. A população israelense optou pelo caminho de menos diálogo e mais repressão ao que estava se passando no território. O Likud voltou a comandar o país, agora com Ariel Sharon como primeiro-ministro, entrando em março de 2001.²⁵

²⁵ Ariel Sharon fez carreira no exército israelense, onde obteve importantes como importante líder militar,

Outra consequência da Segunda Intifada para a população palestina foi a separação quase total entre a Cisjordânia e a Faixa de Gaza, que passaram a ser controladas, respectivamente, pela OLP e o Hamas. Essa cisão se deu por divergências internas dos dois grupos e disputa pelo poder. O Hamas nunca reconheceu Israel como um Estado legítimo ou renunciou à violência. A OLP, por outro lado, participava nas negociações de paz há mais de uma década. O resultado disso foi uma ruptura política e econômica de Gaza e Cisjordânia. Enquanto a Cisjordânia tem sérios problemas econômicos após os acordos de paz, Gaza sofre com um cerco econômico de Israel e do Egito à região.²⁶ O projeto de formação da Assembleia democrática em moldes liberais e ocidentais, portanto, nunca foi atingida. OLP e Hamas dividiram a região.

Gaza sempre foi mais sensível a mudanças políticas e econômicas causadas pelo conflito. A população e a área são menores, as fronteiras menores e mais rígidas e está bem longe dos grandes centros urbanos de Israel, como Jerusalém, Tel Aviv ou Haifa. Entretanto, apesar da grandeza da mudança nos indicadores econômicos causada pelos processos políticos ser diferente, a tendência era simular nos dois territórios. O que a Segunda Intifada faz é dissociar o desenvolvimento econômico de Gaza do desenvolvimento da Cisjordânia.

Nesta sessão, o objetivo é analisar as tendências macroeconômicas da Palestina desde o início da coleta desses dados com algum detalhamento, a partir de 1995, quando a trajetória é iniciada. Dessa maneira, pode-se perceber como a Segunda Intifada foi relevante na mudança do *status quo* da década de 1990, sob o funcionamento dos Acordos de Oslo e de Gaza-Jericó. Quando possível, analisar as diferenças nos indicadores macroeconômicos entre Gaza e Cisjordânia, causada pelos diferentes caminhos políticos

como na Guerra dos Seis Dias, onde ganhou fama. Se aposentou do exército no ano de 1973 e entrou para a carreira política. Em 1981, foi escolhido Ministro da Defesa. No ano seguinte, foi julgado culpado por ter dado cobertura ao massacre nos campos de refugiados de Sabra e Shatila. Em 2001, foi primeiro-ministro.

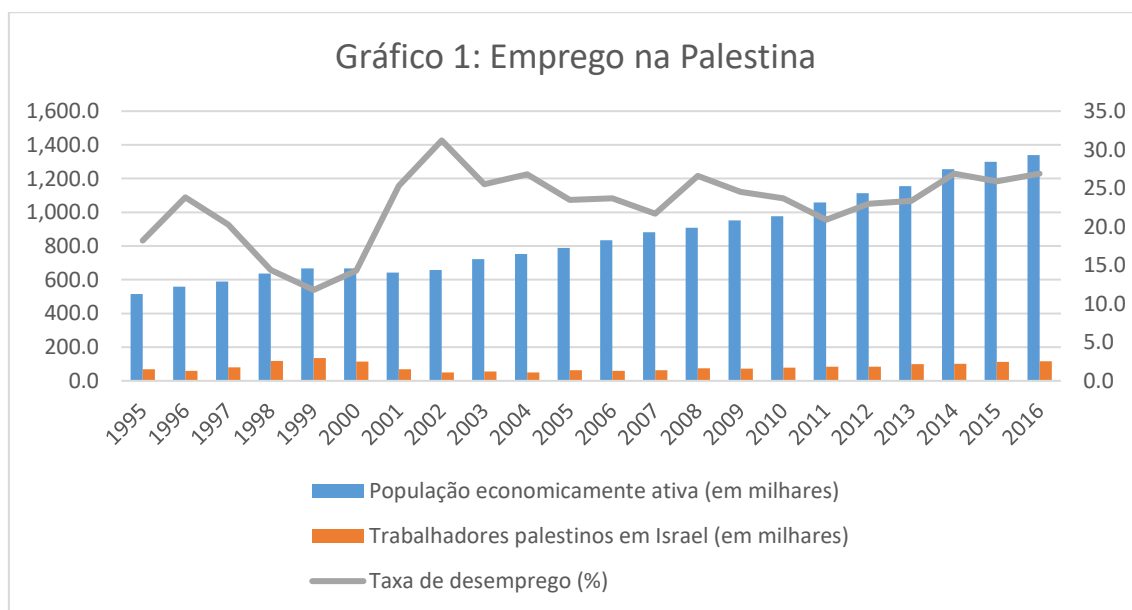
²⁶ Gaza faz fronteira com Israel e com o Egito. O cerco pelo lado egípcio faz sentido pelo fato do Hamas ter profundas ligações com o grupo Irmandade Muçulmana, que promove uma oposição religiosa ao governo secular do país. A Irmandade Muçulmana chegou ao poder no processo denominado “Primavera Árabe”, mas logo sofreu um golpe de estado e foi recolocada na clandestinidade.

que essas regiões tiveram.

Os dados aqui foram retirados diretamente da Autoridade Monetária Palestina, através do *Palestine Bureau of Statistics*. Esses órgãos foram criados pelo processo de paz na Palestina e são controlados pela OLP desde então. Portanto, deve-se perceber que os indicadores de Gaza podem ser mais imprecisos que os dados referentes à Cisjordânia.

5.2.A Nova Palestina

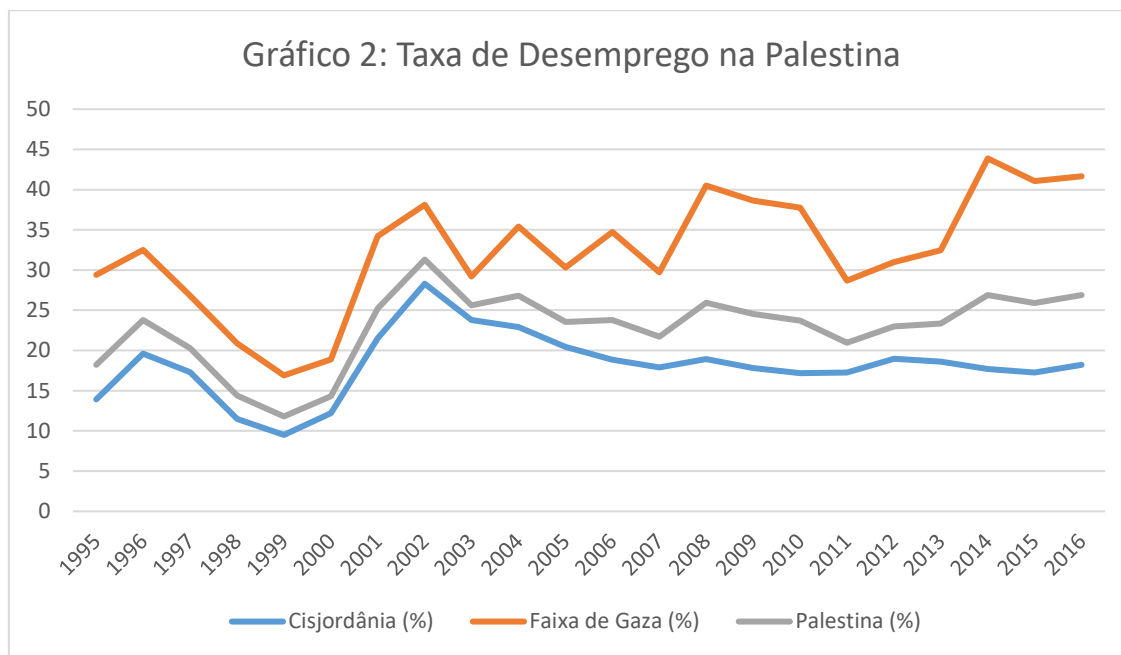
A Segunda Intifada fez com que a Palestina tivesse graves problemas econômicos. O primeiro deles foi o desemprego. Como já vimos, em 1995 o desemprego palestino já era alto por causa do abrupto fechamento de fronteiras com Israel para trabalhadores palestinos, pelas razões já tratadas no primeiro capítulo. Um alto índice de desemprego na Palestina e a pressão dos empregadores israelenses fizeram com que esse número fosse gradativamente aumentando, até chegar a 113 mil no ano de 1999. No ano de 2002, esse número já era de 49 mil. Isso causou um aumento exponencial na taxa de desemprego da Palestina, que chegou a 31,2% no ano mesmo ano.



Fonte: Autoridade Monetária Palestina. Elaboração própria.

Como vemos, o número de trabalhadores palestinos empregados dentro de Israel não cresce na proporção que cresce a sua força de trabalho. Isso estabilizou a taxa de desemprego na Palestina em mais de 20% da Segunda Intifada até 2016. A captura do mercado interno da Cisjordânia pela economia israelense não é compensada pelo número

de trabalhadores palestinos que podem trabalhar em Israel. O resultado disso é um desemprego tradicionalmente acima de 15% ao ano. Em Gaza, a situação é ainda mais grave. A pequena região controlada pelo Hamas sofre com o bloqueio comercial israelense, onde o desemprego atinge taxas muito elevadas, acima de 40% da população economicamente ativa.



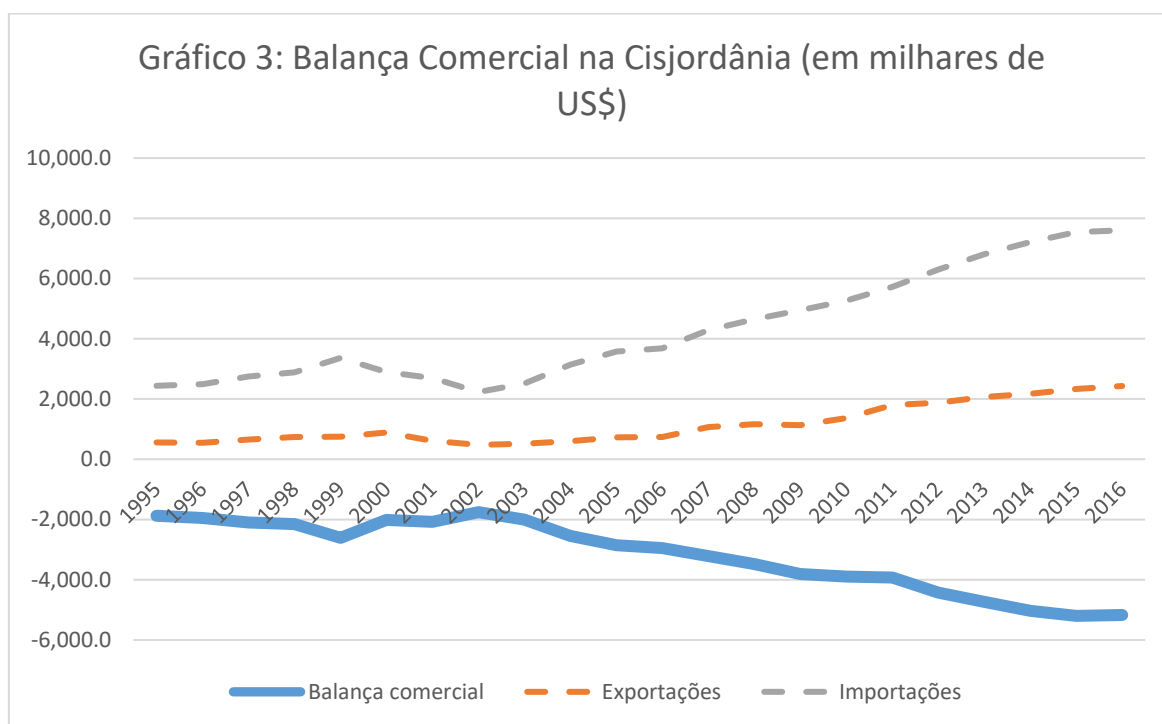
Fonte: Autoridade Monetária Palestina. Elaboração própria.

O gráfico 2 mostra o súbito aumento do desemprego na Palestina a partir do ano de 2000, com o aumento da violência da Segunda Intifada. Entretanto, o comportamento desse indicador em Gaza e na Cisjordânia são absolutamente diferentes. Na Cisjordânia, a taxa é alta, mas se estabiliza entre 15 e 20%. A região goza de maior estabilidade política que Gaza, recebe mais ajuda financeira do exterior e, apesar dos acordos de paz, ainda possui alguma autonomia, políticas econômicas e comércio exterior. Além disso, todos os trabalhadores palestinos que trabalham em Israel saem da Cisjordânia e, mesmo que poucos, trazem rendimentos e ajudam a economia local a rodar.

A elevada taxa de desemprego está muito associada ao comércio da Palestina com outros países do mundo, mais especificamente a falta dele. Em Gaza, por causa do bloqueio econômico, o comércio exterior é economicamente irrelevante. Na Cisjordânia, por causa dos acordos de paz, Israel é o maior importador da Palestina, sendo o destino de 83% dos produtos exportados no território. Também é responsável por 58% das importações

realizadas pela Palestina.²⁷ Se, percentualmente, esses números parecem positivos para a economia palestina, quando observamos os números absolutos o quadro é muito pior.

Os números absolutos da balança comercial palestina apresentam uma significativa piora do resultado ao longo dos anos, chegando a mais de 5 milhões de dólares no ano de 2016 (ver gráfico 3). A proporção das exportações e importações em relação ao PIB, entretanto, permanecem muito mais estáveis que outros indicadores, como arrecadação pública, gasto público ou desemprego (ver gráfico 4). Também foi razoavelmente estável em relação ao confronto dos grupos armados palestinos com o exército israelense, ou pela grande flutuação de ajuda externa em relação a OLP. Isso pode ser uma prova do quanto o comércio exterior palestino está engessado por questões meramente políticas, pelo processo de paz.

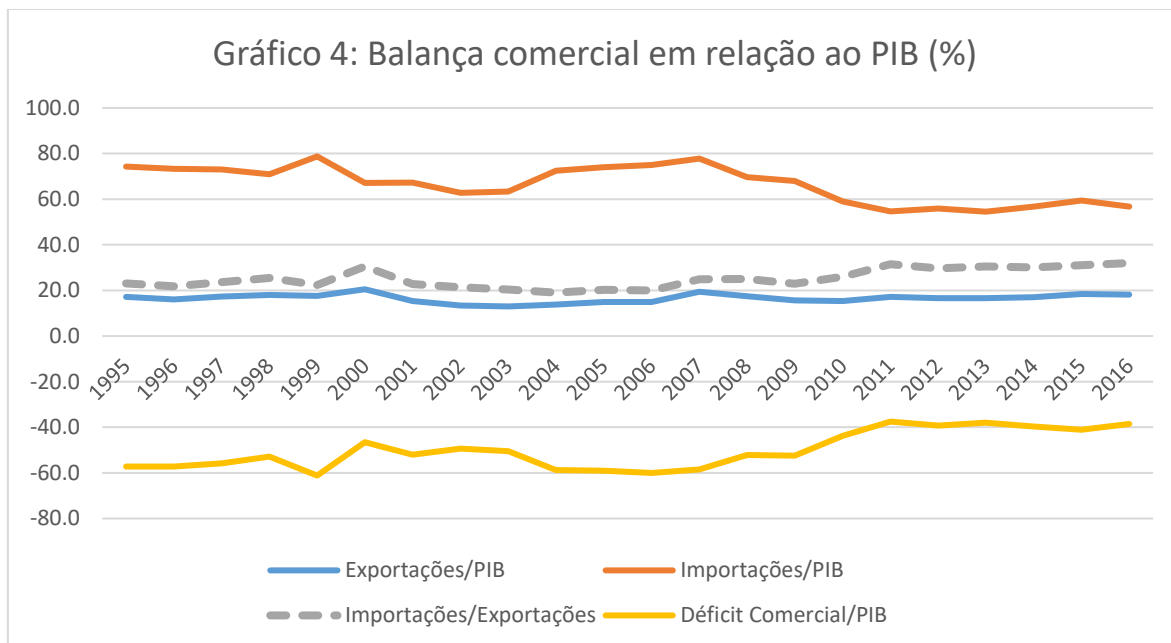


Fonte: Autoridade Monetária Palestina. Elaboração própria.

A balança comercial desfavorável da Palestina evidencia também que tipo de produtos a região importa e exporta. Naturalmente, a região se especializou na exportação de produtos de baixo valor agregado. Em 2015, por exemplo, produtos mais exportados pela

²⁷ Dados retirados do site <<<https://tradingeconomics.com/palestine>>>

Palestina foram vidro e pedras para construção (20%), vegetais (13%) e minerais metálicos (13%). No caso das importações, os produtos de maior valor são energia elétrica e petróleo e derivados (25%), produtos agrícolas em geral (13%) e equipamentos eletrônicos (9,8%).²⁸



Fonte: Autoridade Monetária Palestina. Elaboração Própria.

As negociações de paz tiveram muita interferência no fraco desempenho econômico da Palestina como um todo, mas não se pode dizer que foram as únicas causas desse resultado. A OLP recebeu um grande apoio externo para ajudar a desenvolver a região, mas não conseguiu fazer isso. A maneira como a OLP administra os recursos que recebe não favorece o desenvolvimento da região no longo prazo, como vamos ver agora.

5.3. A Política Monetária da OLP

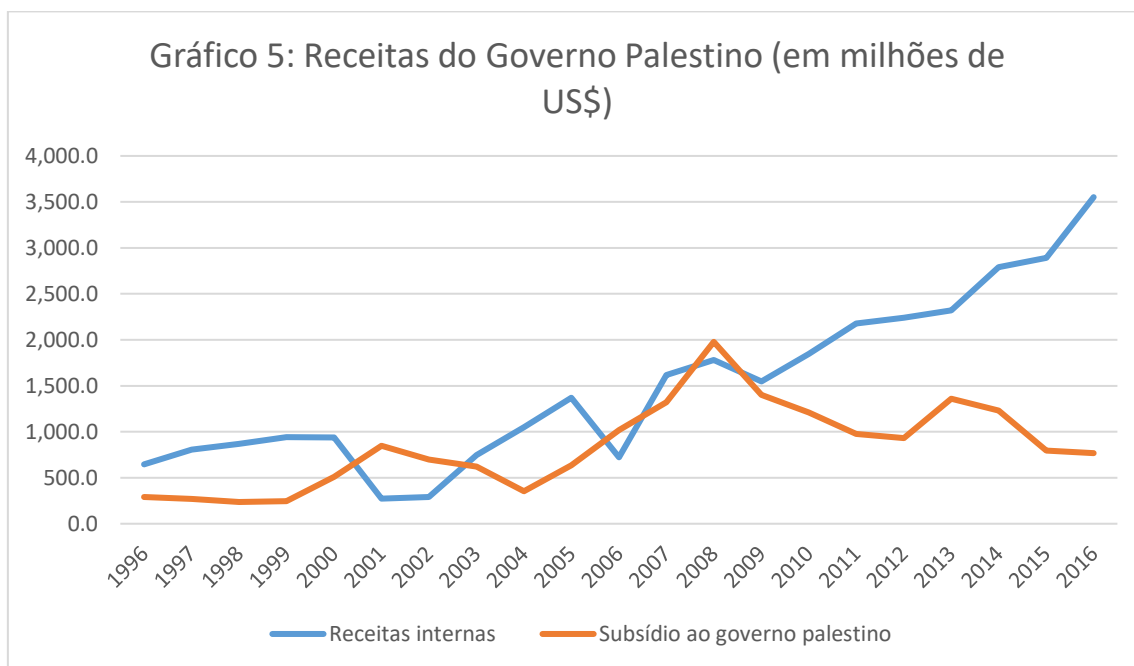
Para analisar a política econômica da Palestina, focaremos agora a análise apenas da Cisjordânia. Gaza vive um cerco econômico e político, controlada pelo Hamas, onde organizações internacionais como a ONU veem crise humanitária. Além disso, os dados que existem sobre a região são insuficientes e de qualidade insatisfatória.

As fontes de receita palestina do governo a OLP mudam drasticamente durante todo o

²⁸ Dados retirados do site <<https://atlas.media.mit.edu/>>

período analisado. Isso acontece porque uma parte muito expressiva da arrecadação total do governo é de ajuda externa, que é bastante volátil e depende de variáveis estritamente exógenas. Há um crescimento da economia palestina ao longo do tempo, principalmente depois de 2005, o que faz com que a arrecadação com impostos aumente. Entretanto, como a ajuda externa é um importante elemento para o cálculo das receitas totais, a arrecadação total ainda varia muito. Em alguns anos, como em 2008, os subsídios chegaram a superar a arrecadação nacional com impostos e taxas.

Podemos observar que houve uma abrupta queda na arrecadação por conta da Segunda Intifada, provavelmente o orçamento fechou com a ajuda de outros países. Depois, há uma contínua aumento do subsídio externo ao governo palestino entre os anos de 2004 e 2008, e um viés de queda e estabilização desde então, acompanhando o crescimento mundial na época e a crise de 2008. As receitas de arrecadação do governo palestino, entretanto, crescem desde 2009, mostrando que há um crescimento econômico sustentado no período.



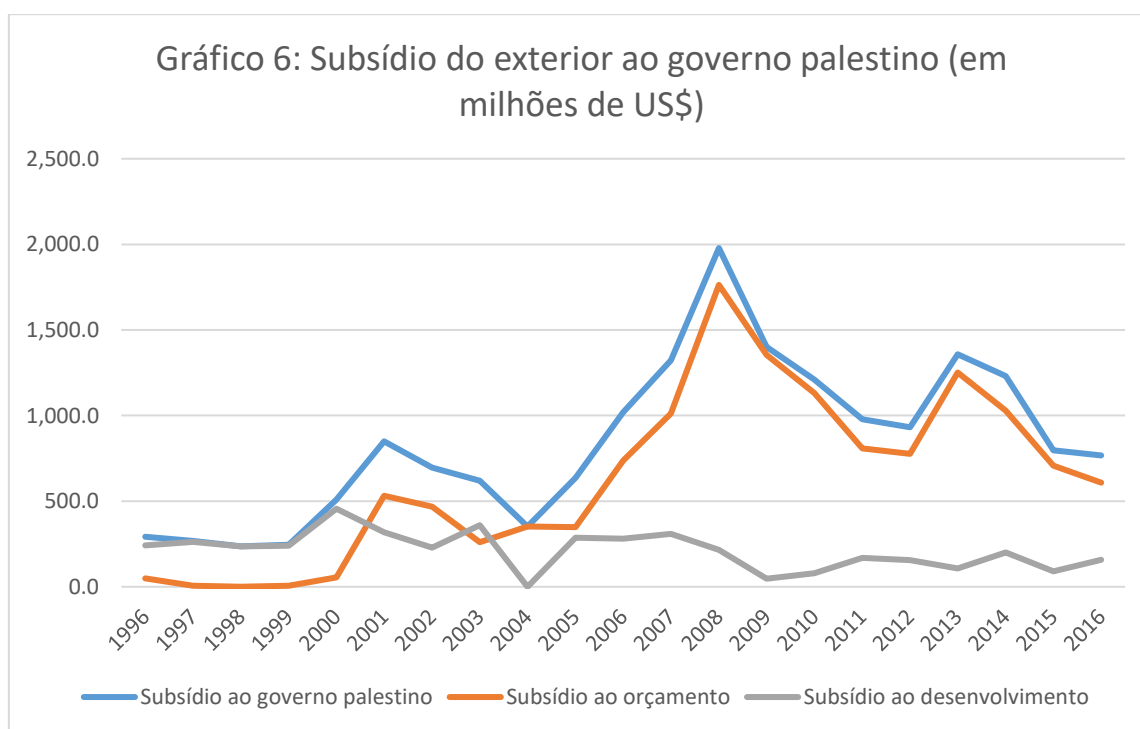
Fonte: Autoridade Monetária Palestina. Elaboração própria.

O gráfico 5 parece contradizer a informação dada anteriormente, sobre a maneira com a qual o subsidio dado ao governo palestino foi especialmente importante em um primeiro momento. Isso pode ser explicado por duas razões principais: esse gráfico foi construído

a partir de números absolutos, e não relativos. Portanto, fez mais diferença no PIB palestino no início, quando o PIB era bem menor. Depois, porque grande parte do dinheiro que chegou na época a OLP vinha de Israel pela assinatura de Oslo II. Curiosamente, esse dinheiro não está contabilizado como subsídio ao governo palestino pela Autoridade Monetária, já que proveio de um acordo.

Esse subsídio ao governo palestino, entretanto, não ajudou muito no desenvolvimento econômico da Palestina. Apesar de depender da vontade política externa e não ser contínuo, a maior parte dos recursos doados à OLP foi destinada a cobrir gastos correntes do governo e a burocracia estatal, e não a políticas de desenvolvimento, como a construção de rede de transportes ou sistema elétrico, por exemplo.

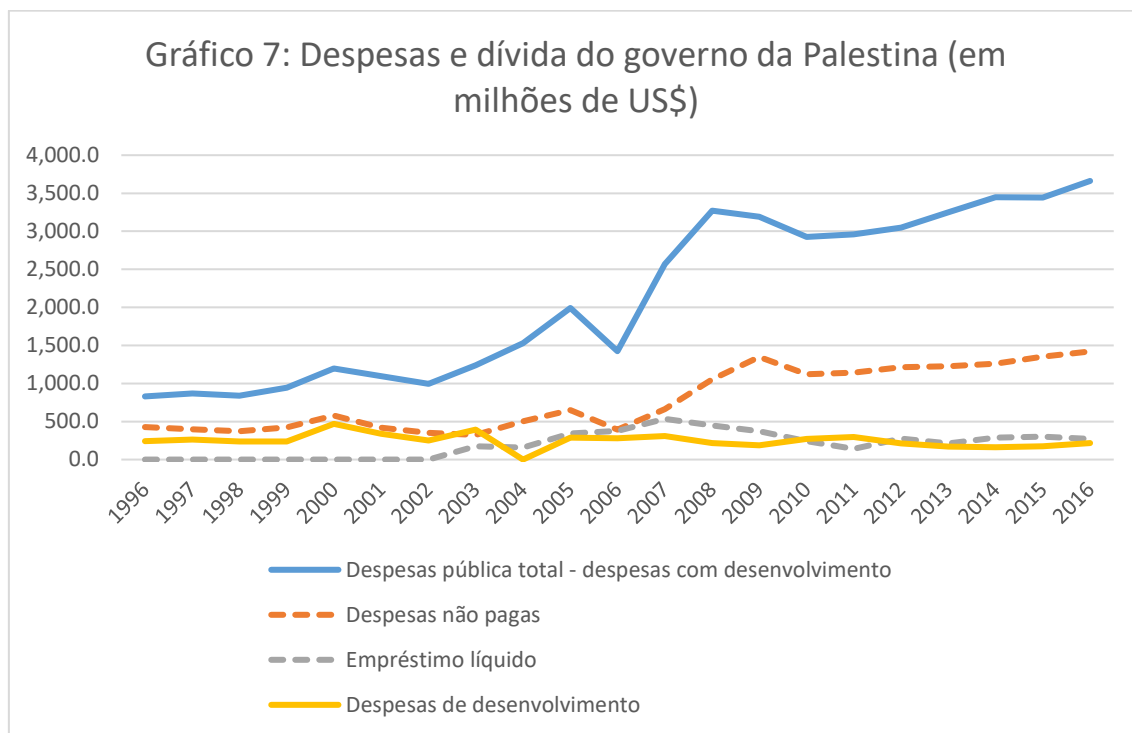
Curiosamente, a ajuda externa ao governo palestino da OLP para cobrir o orçamento torna-se muito maior que a ajuda em projetos de desenvolvimento da região justamente após a Segunda Intifada, quando a OLP perde Gaza e passa a controlar somente a Cisjordânia, e seus gastos correntes, tecnicamente, diminuiriam.



Fonte: Autoridade Monetária Palestina. Elaboração própria.

Percebe-se essa tendência de não investimento em projetos que favoreçam o desenvolvimento da Palestina não só pela arrecadação da OLP, mas principalmente pela maneira como o governo palestino gasta os recursos que arrecada.

As despesas correntes do governo palestino tiveram um crescimento abrupto na medida em que os repasses das nações estrangeiras foram aumentando, ao longo da primeira década do século XX até a crise de 2008. A grande inflexão que ocorre ao fim de 2005 é, muito provavelmente, por causa da perda da administração de Gaza, ficando a OLP responsável diretamente apenas pela Cisjordânia. A outra queda, de 2008, está associada à menor arrecadação, pela diminuição a atividade econômica pela crise econômica e por menos ajuda internacional.



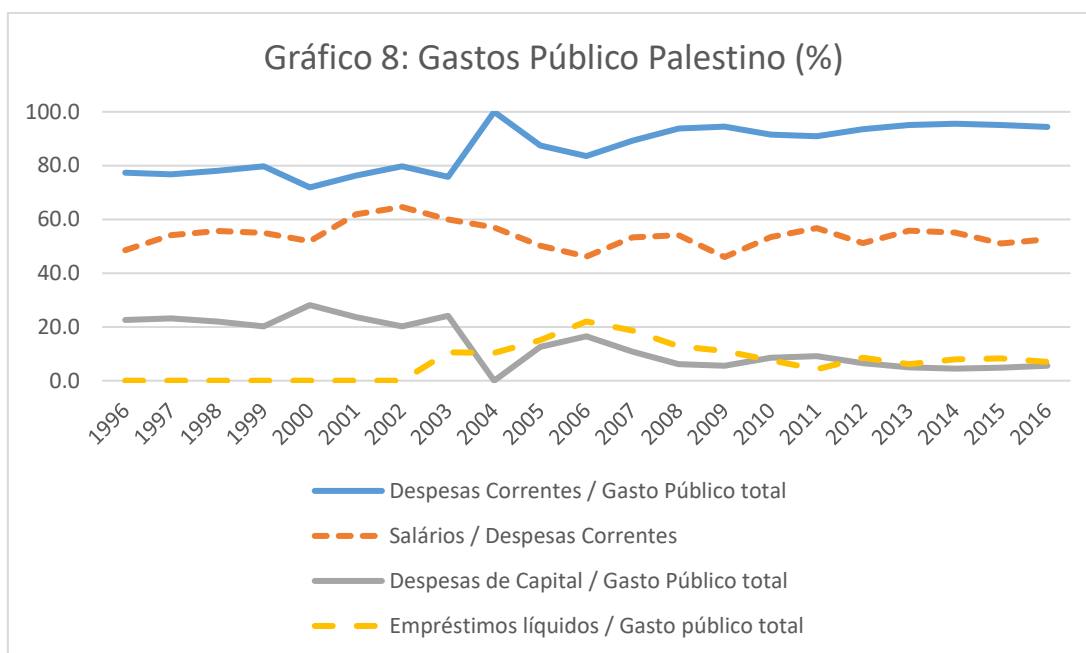
Fonte: Autoridade Monetária Palestina. Elaboração própria.

O aumento do gasto público, como vimos, não foi acompanhado por um aumento das despesas referentes ao desenvolvimento da região. Nos dados retirados da própria Autoridade Monetária Palestina, as despesas de desenvolvimento permanecem poucas durante toda a série histórica. O que aumenta no mesmo período são as despesas não pagas e os empréstimos líquidos, embora o endividamento público, que começa apenas durante a Segunda Intifada, permaneça baixo durante toda a série histórica.

Se analisarmos o gasto público palestino, vemos que a despesa corrente ocupa quase que a totalidade desse gasto. Dessas despesas correntes, por volta de 50% costuma ser apenas com pagamento de salários. As despesas de capital, responsáveis pelos investimentos públicos, era de pouco mais de 20% até o ano de 2003. Em 2016, quando atingiu 5,6%,

foi a maior taxa em quatro anos. Essa falta de investimento em equipamentos públicos pode ajudar a explicar o imobilismo da situação econômica palestina, mesma com a entrada de divisas do exterior.

Naturalmente, os gastos com desenvolvimento são bem menores que os gastos correntes em qualquer país. A questão principal é que existe um déficit de infraestrutura muito grande na Palestina, muito evidenciado, por exemplo, pela grande participação de energia elétrica na cesta de importações da Palestina. O gasto mediano em infraestrutura não ajuda a região a superar rapidamente esse déficit, como poderia.



Fonte: Autoridade Monetária Palestina. Elaboração própria.

As consequências dessa política econômica não são facilmente compreensíveis. A situação anômala de transferência direta internacional leva a Palestina a gozar de um crescimento econômico com alguma vitalidade em alguns momentos. Entretanto, isso não leva necessariamente ao desenvolvimento de forças produtivas ou maior qualidade de vida para a população local. Quando o aumento de gasto público se torna apenas aumento das despesas correntes, o crescimento econômico se torna conjuntural.

O gradativo aumento dos gastos correntes não acompanha uma melhoria significativa da qualidade de vida da população palestina, como veremos a seguir. Há uma forte narrativa

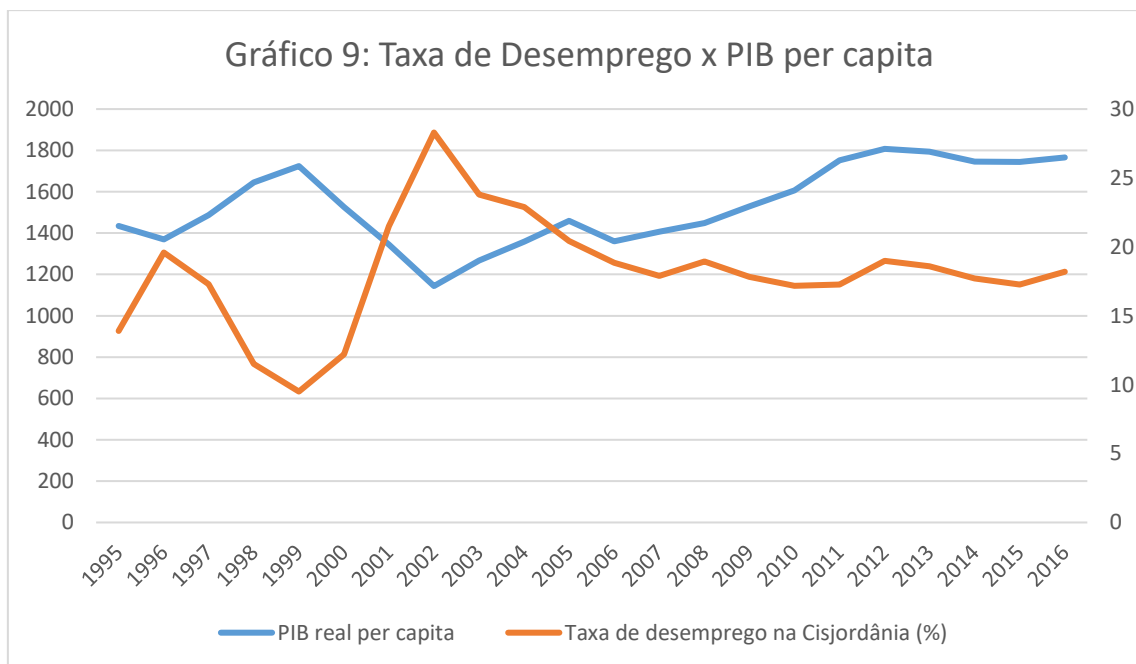
vigente que percebe o governo da OLP como corrupto,²⁹ e muito do recurso adquirido para a melhoria da qualidade de vida da população palestina acaba sendo desviado e não chegando onde precisa. A qualidade do gasto público também pode ser um fator para que não haja um grande desenvolvimento.³⁰ Entretanto, naturalmente, não temos dados para analisar o peso desse possível mal uso do dinheiro público no cotidiano da palestina. O que se pode fazer é, no máximo, comparar os dados referentes aos gastos públicos da Palestina e a real mudança na qualidade de vida na região.

Uma consequência de toda essa situação econômica da palestina é a volatilidade do PIB per capita na região, sempre à mercê de questões políticas internas e variação nos montantes de doações externas. A maior perda de PIB da série histórica foi nos anos Intifada, quando caiu de US\$1723,90 em 1999 para US\$1143,7 em 2002. A recuperação do PIB 1999 só aconteceu em 2010 e, desde então, permanece estável. O desemprego, associado diretamente ao desempenho econômico e à instabilidade política, foi de uma taxa de 9,5% em 1999 para 28,3% no ano de 2002. Entretanto, após a Intifada, esse número permanece estável em um patamar bem alto, entre 15 a 20% da força de trabalho.

²⁹ Um levantamento independente feito em 2014 mostrou que 96% da população enxerga a Autoridade Palestina como uma organização corrupta. Disponível no link: <<http://www.thetower.org/3414-new-survey-96-of-palestinians-believe-palestinian-authority-is-corrupt/>> Acessado em 27 nov, de 2017.

³⁰ Um exemplo disso é que o orçamento de “despesas de desenvolvimento” do primeiro semestre de 2014 era de US\$19,4 milhões. Desse dinheiro, entretanto, US\$9,4 milhões foram utilizados para a compra de um avião para o presidente da Autoridade Palestina Mahmoud Abbas. Disponível em: <<http://www.thetower.org/3414-new-survey-96-of-palestinians-believe-palestinian-authority-is-corrupt/>> Acessado dia 27 out 2017.

Outra evidência é o envolvimento do filho do presidente Mahamud Abbas no Panama Papers, que não chegou a impressionar os palestinos. A jornalista Amira Hass chega a dizer que o status quo de corrupção da elite da burocracia da Autoridade Palestina é suficientemente confortável para resistir aos avanços da ocupação. Disponível em <<<https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.713733>>> Acessado dia 27 ou 2017.



O objetivo desse capítulo, até agora, foi o de analisar como políticas econômicas e processos políticos muito específicos da região propiciaram a situação econômica da Palestina hoje. Por de trás dos dados econômicos, entretanto, há uma população que sente no cotidiano todas as consequências desses processos, com suas instabilidades políticas, beligerância entre populações vizinhas e a paralisia econômica. Uma das consequências mais graves desse processo é a pobreza.

5.4. Os Problemas Sociais da Palestina

Em 2009, a PCBS (*Palestine Central Bureau of Statistics*) realizou um estudo sobre a pobreza na Palestina, com base nas despesas e consumo das famílias.³¹ Os números são muito altos na Palestina como um todo, mas há uma disparidade muito grande dentro do território. Em Gaza, a taxa de pobreza chega a 37,7%, variando entre 28,2% ao norte de Gaza e 45,9% na região de Khan Yuones. Na Cisjordânia, essa taxa é bem menor, de 21,3%, variando entre 31,3% em Jericó e apenas 8,9% na região de Ramallah.

A melhoria da qualidade de vida da Palestina como um todo ocorre a passos lentos, seja

³¹ Artigo publicado no site da PCBS, intitulado *Atlas of Poverty in the State of Palestine*.

na zona rural, seja na área urbana. A Palestina é um proto-Estado, com 75% da população palestina vivendo nas cidades. O IDH palestino em 2015 foi calculado em 0,684, e é considerado um país de desenvolvimento médio, ocupando a posição 114 do ranking mundial.³² Apesar da pobreza sem um problema grave para a população palestina, e de todos os problemas que já mencionamos, a Palestina está acima da média na qualidade de vida dos países árabes que, no geral, também passam por problemas sociais e econômicos gravíssimos.

Se compararmos os números da Palestina com o de países árabes no geral, poderemos ver que o IDH da Palestina é muito parecido com a média dos países árabes. Entretanto, possuem diferentes motivos para se chegar a esse resultado. Nitidamente, o que mais puxa o IDH palestino para baixo é a PIB per capita (no cálculo do IDH, utiliza-se o PIB por paridade de poder de compra). Apesar dos indicadores sociais palestinos serem razoavelmente maiores que os do mundo árabe, o PIB per capita é, na média, muito menor.

A expectativa de vida na Palestina é de 73,1 anos, enquanto nos demais Estados árabes é de 70,3 anos. A mortalidade infantil na Palestina é de 21 mortes em cada mil nascimentos em 2014. A expectativa de anos de escolaridade na Palestina é de 12,8 anos, enquanto na média de países árabes é de 11,7 anos. No ano de 2014, cerca de 95% das crianças palestinas estavam nas matriculadas em escolas. Entretanto, no PIB per capita, enquanto a média da Palestina é de US\$5.256, a dos demais países árabes é de US\$14.958.³³

Essa diferença pode ser explicada, em parte, pela economia do petróleo. Uma parte muito grande de países árabes tem importantes reservas de petróleo, e por isso PIB per capita grande, o que joga a média para patamares bem elevados, o que não significa um aumento de qualidade de vida. Na Jordânia, por exemplo, que é o país árabe que faz fronteira com a Cisjordânia e controlava a maior parte desse território até 1967, o IDH é bem superior ao palestino, chegando a 0,741. Entretanto, a Síria tem o IDH historicamente muito inferior a Palestina, mesmo antes da guerra civil. O Egito, uma das grandes potências

³² Dados retirados de Human Development Report, da Organização das Nações Unidas.

³³ Dados retirados da UN data, através do link: <<

[<<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=State%20of%20Palestine#Social>>](http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=State%20of%20Palestine#Social)

regionais, ultrapassou o IDH palestino apenas em 2010, e hoje é apenas um pouco maior, de 0,690.³⁴

A criminalidade é muito baixa se comparada ao Brasil: apenas 0,6 homicídios a cada 100 mil habitantes por ano em 2014.³⁵ No mesmo ano, 72 celulares para cada 100 habitantes, e 53% da população com acesso à internet.

³⁴ Dados retirados de Human Development Report, da Organização das Nações Unidas.

³⁵ Para efeito de comparação, o Brasil em 2017 teve 30,5 mortes a cada 100 mil habitantes. Fonte <<<https://nacoesunidas.org/brasil-tem-nona-maior-taxa-de-homicidio-das-americas-diz-oms/>>>

6. Conclusão

A primeira metade da década de 1990 foi marcada por uma inédita aproximação entre israelenses e palestinos para a tentativa de acordos de paz, por pressões externas e internas que permitiram que isso acontecesse. Os motivos não foram poucos: Intifada, final da Guerra Fria, pressões americanas e eleições em Israel. Essas condições aproximaram líderes dos dois lados rivais para a construção de pontes para a paz.

Essas pontes não foram criadas de maneira fácil. Algumas negociações frustradas, como a Conferência de Madri, provam que a negociação foi difícil e demandou tempo. Na época, importantes vitórias foram conseguidas. A OLP renunciou à luta armada e reconheceu Israel como um Estado de direito. Israel, por sua vez, reconheceu pela primeira vez a OLP como uma representante legítima do povo palestino, e as conversas foram possíveis.

Dessa maneira, importantes acordos foram conseguidos. O primeiro, em 1993, o Acordo de Oslo I, que rendeu o Prêmio Nobel da Paz para então primeiro-ministro israelense Yizhak Rabin, o ministro israelense de relações exteriores Shimon Pares e Yasser Arafat, o presidente da OLP. Após isso, um acordo muito pouco comentado, mas de suma importância econômica foi assinado em 1994. Os Acordos de Gaza-Jericó estabeleciam as relações econômicas entre Israel e esses dois territórios, que seriam administrados pela Autoridade Palestina e serviram de molde para as relações econômicas entre Israel e a Palestina no último e mais abrangente acordo de paz entre as partes, Oslo II, em 1995.

A aproximação entre as partes, como vimos, era politicamente desigual. A OLP representava a Palestina, e buscava se consolidar como representante política dos palestinos e se livrar do estigma de grupo terrorista. Lutava para ganhar o máximo de hegemonia possível na região, que seria comandada por um aparato burocrático nacional totalmente novo, que ainda estava para nascer. Israel, um país absolutamente consolidado e desenvolvido, segurava o quanto podia os ganhos de hegemonia palestina. Nesse caso, a OLP tinha muito mais a perder.

Com maior poder de barganha, Israel impôs a Palestina acordos de paz que davam alguma autonomia política, mas consolidam dependência em outros setores. Isso se torna nítido quando analisamos de perto os Acordos de Gaza-Jericó. A questão central é que foi criado

um Acordo de Livre Comércio entre Palestina e Israel, garantindo alguma autonomia para política externa palestina. Por outro lado, houve uma restrição ao número de palestinos que poderiam trabalhar em Israel, que era expressivo e responsável por boa parte da renda nacional palestina. Essa restrição, no entanto, não se aplicava aos bens e serviços comercializados entre as partes.

Um ano depois, Oslo II foi assinado. Esse acordo previa uma criação de uma Assembleia Nacional Palestina, democrática, moderna e laica, criada nos moldes de países ocidentais. Também previa a retirada israelenses de algumas cidades importantes na Cisjordânia, questões relacionadas a território e segurança, questões legais, de direito humanos. Está presente no acordo a criação de diversos comitês de cooperação em várias esferas diferentes, como jurídica ou econômica, e até temas mais espinhosos, como a soltura de prisioneiros políticos ou a ligação terrestre entre Gaza e Jericó.

Em Oslo II, entretanto, não há questões econômicas muito bem especificadas. O acordo só transfere todas as responsabilidades que seriam da OLP para a nova Assembleia palestina e expande as áreas de atuação desses acordos para toda a área da Cisjordânia e da Faixa de Gaza. Os únicos termos econômicos novos dos Acordos de Oslo II são referentes a ganhos financeiros conjunturais e rápidos da OLP., passando por uma situação financeira mais grave.

Apesar da abrangência, Oslo II ainda era um acordo temporário. Ele não tratava questões importantes, como a volta de refugiados ou a questão de Jerusalém. Por questões políticas internas dentro de Israel e da Palestina, as negociações acabaram esvaziadas e os acordos, temporários, viraram permanentes. Essa situação foi gerando um gradativo aumento da insatisfação palestina, o que culminou na Segunda Intifada, no ano 2000.

A trajetória da economia palestina sob domínio israelense, desde 1967, tem dois grandes marcos de ruptura. O primeiro são a implementação dos acordos de paz. O segundo, é a Segunda Intifada. A maior dificuldade encontrada para a análise comparativa dos momentos antes e depois desses marcos são, primeiramente, a falta de dados em relação à economia palestina antes dos acordos de paz, que criaram órgãos palestinos próprios para esse fim. Depois, a falta de estudos detalhados sobre a economia palestina depois da Segunda Intifada, por ter terminado em 2005, sendo ainda muito recente.

Dessa maneira, optamos no segundo capítulo por mostrar os momentos de antes e depois

da assinatura dos acordos de modo mais descritivo, utilizando os dados possíveis de serem encontrados para provar os argumentos. E, durante o terceiro capítulo, utilizar dados temporais que mostrassem a ruptura econômica causada pela Segunda Intifada desde Oslo II.

A conclusão que se chega é que a ocupação israelense aos territórios palestinos em 1967 condenou a economia palestina a uma total dependência da economia da região à economia israelense. Até 1994, não havia nenhuma autonomia da Palestina em relação a questões econômicas, estando sempre condicionada às decisões das autoridades israelenses. Houve enorme aumento da dependência da economia palestina em relação à israelense. O mercado interno da palestina foi capturado pela economia israelense, muito maior e mais desenvolvida. Atrelado a isso, o número de palestinos trabalhando em território israelense aumentou muito no período, e se tornou um importante fator na dinâmica da economia e na renda local.

Após Gaza-Jericó e Oslo II, o número de palestinos trabalhando em território israelense teve que cair drasticamente, mas o movimento não foi o mesmo em relação ao comércio bilateral de bens e serviços. Essa situação causou um grande problema para a economia palestina, que continuou em um crescente déficit comercial com Israel e deixou de contar com boa parte da renda adquirida no exterior. Essa situação não gerou uma profunda crise econômica em um primeiro momento., porque a formação de todo o funcionalismo público palestino, financiado por ajuda externa, ajudou a dinamizar a economia local. Contudo, não houve um desenvolvimento das forças produtivas, tampouco grandes investimentos em infraestrutura.

A falta de desenvolvimento econômico real e, principalmente, a falta de um acordo de paz definitivo, levaram a mais uma revolta palestina no ano 2000, esvaziando de vez as tratativas de paz, desestruturando as cadeias produtivas locais, diminuindo de maneira substancial o PIB palestino e dividindo politicamente o território. A recuperação econômica veio, novamente, por causa do aumento da ajuda financeira externa. Mais uma vez, esses recursos significaram um aumento dos gastos correntes, e não de investimentos públicos.

A Palestina entrou na última década ainda com os problemas econômicos a acompanharam durante todo o século XX. Ainda extremamente dependente do comércio

bilateral com Israel, uma economia pouco diversificada e baseada na exportação de produtos primários, alta taxa de desemprego e baixo crescimento econômico. Esses problemas podem ser explicados em parte pela incapacidade da administração palestina utilizar os recursos recebidos para o desenvolvimento da região e pelas condições desfavoráveis em que os tratados econômicos foram assinados.

A assinatura dos tratados de paz, por fim, tornou-se uma armadilha para a Palestina. A OLP apostou no ganho de autonomia em detrimento da situação econômica, provavelmente pensando que a solução definitiva ficaria mais perto. O assassinato de Yitzhak Rabin em 1995 enfraqueceu o partido trabalhista israelense e dificultou as negociações, e a Segunda Intifada enterrou o legado de aproximação deixado por Oslo.

Referências Bibliográficas

A. P. Samuelson, “International Trade and Equalization of Factor Prices”, *Economic Journal*, vol. 58, junho de 1948, pp. 163-84.

ARNON, A; J. WIENBLATT.; (2001) “Sovereignty and Economic Development: The Case of Israel and Palestine.”, *The Economic Journal*, p.291-308, Oxford, UK

Awartani, H.; Kleiman, E. (1997). ‘Economic integration among participants in the Middle East peace process’. *Middle East Journal*, vol. 51, pp. 215-29.

Biografia de Ariel Sharon, disponível pelo link

<<https://www.biography.com/people/ariel-sharon-9480655>>, acessado em: 28 out. 2017.

Dados retirados em *Palestinian Monetary Authority*, Disponível em:

<<<http://www.pma.ps/Default.aspx?tabid=202&language=en-US>>>, Acesso em 20 Out 2017.

Gaza-Jericó Agreement Annex IV – Economic Protocol. Disponível em:

<http://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/Gaza-Jericho%20Agreement%20Annex%20IV%20-%20Economic%20Protoco.aspx> Acesso em: 24. Out. 2017

IE-UFRJ DISCUSSION PAPER: “Desenvolvimento Econômico e Provisão de Bens e Serviços Públicos: Aspectos Teóricos deste Debate” OLIVEIRA; BASTOS, TD 021 - 2016

FURTADO, Celso. A superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 37-42, out. 2016. ISSN 1982-3533. Disponível em:

<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643216/10764>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip (Oslo II). Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/israelopt-osloII95>> Acesso em: 24. Out. 2017

Notícia do site “The Tower”, através do link <<<http://www.thetower.org/3414-new-survey-96-of-palestinians-believe-palestinian-authority-is-corrupt/>>>, acessado em 27 nov 2017.

Notícia do jornal Haaretz, através do link <<<http://www.thetower.org/3414-new-survey-96-of-palestinians-believe-palestinian-authority-is-corrupt/>>> Acessado dia 27 out 2017.

Program for development of Palestinian Nacional economy for the years (1994-2000), Executive Summary. OLP, Department of Economic Affairs and Planning, Julho 1993;

SHLAIM, A; A Muralha de Ferro: Israel e o Mundo Árabe, Rio de Janeiro, 2004, Fissus