



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 16 – Nº 148 – Março-Abril – 2015

## ARTIGOS

### **3 As relações bilaterais Bolívia-Brasil e a integração energética de hidrocarbonetos**

The Bolivia-Brazil affairs and energy integration of hydrocarbons

HELOISA MARQUES GIMENEZ

### **10 A posição do Brasil no sistema diplomático da Bacia do Prata entre 1969 e 1974**

The Brazilian position in the diplomatic system of the River Plate Basin between 1969 and 1974

ANDRE LEITE ARAUJO

CARLOS GUSTAVO POGGIO TEIXEIRA

### **18 Cardoso, Lula da Silva e o Oriente Médio: Mudança ou Continuidade?**

Cardoso, Lula da Silva and de Middle East: Change or Continuity?

MARCOS AURÉLIO GUEDES DE OLIVEIRA

DEYWISSON RONALDO OLIVEIRA DE SOUZA

DEIJENANE GOMES DOS SANTOS

### **26 Surgimento e trajetória do Estado Islâmico**

Emergence and trajectory of the Islamic State

CLÁUDIO JÚNIOR DAMIN

### **34 O reconhecimento do status de refugiado ambiental: um problema conceitual?**

The recognition of the environmental refugees: a conceptual issue?

JANAÍNA FREIBERGER BENKENDORF PEIXER

*Boletim Meridiano 47* é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2015 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

## Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas internacionais e estudos de áreas geográficas.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

*Meridiano 47* é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

## Como contribuir

1. O *Boletim Meridiano 47* publica exclusivamente artigos científicos inéditos, ou seja, não devem ter sido publicados em nenhum outro periódico (mesmo em formato modificado) e tampouco estar sob a consideração de outros veículos;
2. As contribuições podem ser submetidas em português ou inglês;
3. Os artigos devem conter entre 3.500 e 4.000 palavras, extensão na qual se incluem título em inglês e em português, resumo com cerca de 50 palavras em inglês e em português, 3 palavras chave em inglês e em português e bibliografia;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. Os artigos devem incluir na submissão, como arquivo complementar, uma folha de rosto contendo as seguintes informações: nome do autor, instituição a que está vinculado, formação, endereço, ORCID ID (se disponível – <http://orcid.org/>) telefone e e-mail. Essa folha de rosto deve ser apresentada em arquivo separado. No texto do artigo submetido o autor deve eliminar qualquer referência que indique a sua identidade;
7. O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, no formulário de submissões, que é responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
8. O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada;
9. O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, no formulário de submissões, que tem conhecimento e que adere às Diretrizes éticas e de boas práticas na publicação científica adotadas pelo *Boletim Meridiano 47*;
10. Todas as contribuições serão analisadas pelo Comitê de Editores, que decidirá preliminarmente sobre a aderência do trabalho à política editorial do veículo, e verificará a consistência e correção preliminar em condições aceitáveis da redação. As contribuições aprovadas nessa primeira etapa serão submetidas a arbitragem científica, em processo de duplo-cego. O processo de análise editorial pode se estender por até 90 dias;
11. Os editores se reservam o direito de devolver artigos que não estejam de acordo com estas instruções, que devem ser lidas cuidadosamente e seguidas estritamente.

## Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

International Political Science Abstracts; Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades; International Security & Counter-Terrorism Reference Center; Peace Research Abstracts; Political Science Complete; Social Services Abstracts; Sociological Abstracts; Academic One File; Academic Search Alumni Edition; Academic Search Complete; Academic Search Elite; Academic Search Premier; Advanced Placement Government & Social Studies Collection; CSA Worldwide Political Science Abstracts; Current Contents of Periodicals on the Middle East; Current Geographical Publications; Fonte Acadêmica; Fuente Acadêmica; Fuente Acadêmica Premier; Informe Académico; Informe Revistas en Espanol; InfoTrac Custom; ProQuest Political Science; Social Science Research Network (SSRN); TOC Premier; Ulrich's Periodicals Directory; World Scholar: Latin America and the Caribbean; Expanded Academic ASAP; Cabells Economics and Finance Directory; Directory of Open Access Journals – DOAJ; e-Revistas – Plataforma Open Access de Revistas Científicas Electrónicas Españolas y Latinoamericanas; Ebsco Main File; Geodados; Google Scholar; OAlster; Portal Periódicos Capes; Scholarly Journals Index; Scientific Publications Index; Scientific Resources Database; Sumários de Revistas Brasileiras; Summon Content & Coverage; World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs; Worldcat; Academia.edu; Academic Journals Database; Academic Papers Database; Bielefeld Academic Search Engine – BASE; Cibera; Contemporary Research Index; Current Index to Scholarly Journals; Diadorim – Diretório das Políticas de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras; Digital Journals Database; Directory of Academic Resources; Elektronische Zeitschriftenbibliothek; Elite Scientific Journals Archive; IBICT; Journal Tables of Contents – Journal TOCS; La Créée: Périodiques en Ligne; Latindex; LivRel; Microsoft Academic Search; Mundorama; NewJour; Open J-Gate; SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation; WorldWideScience.org.

## O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão

Para conhecer as atividades do IBRI, visite: <<http://www.ibri-rbpi.org>>

## Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editores-adjuntos: Virgílio Arraes, Pio Penna Filho

Secretaria: Priscilla de Almeida Nogueira da Gama

## Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Morocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil) Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

## As relações bilaterais Bolívia-Brasil e a integração energética de hidrocarbonetos

### The Bolivia-Brazil affairs and energy integration of hydrocarbons

Heloisa Marques Gimenez\*

---

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 148, mar.-abr. 2015 [p. 3 a 9]

---

A relação bilateral Bolívia-Brasil tem agenda extensa e é tão antiga quanto a formação de ambos os Estados, no período pós-independência. Isso acontece principalmente pela vasta fronteira terrestre que compartilham, lidando desde muito cedo com o tema da delimitação territorial e com outros temas que daí decorrem, como o fluxo de pessoas e de mercadorias. A segurança, o contrabando e o descaminho, o roubo de veículos automotores, o narcotráfico, a agricultura, a integração de infraestrutura e a integração energética de hidrocarbonetos são os principais temas desta agenda bilateral.

Para o Brasil, a importação de hidrocarbonetos retirados de solo boliviano significou não apenas um tema de abastecimento de seu mercado interno, mas também um dos cenários de disputa por poder na região com a Argentina. Considerada por diversos teóricos geopolíticos como o *heartland* da América do Sul (BAPTISTA & SAAVEDRA, 1978; TRAVASSOS, 1938), a Bolívia contou constantemente em sua história com influência argentina e brasileira em diversos temas, incluindo petróleo e gás.

Desde que o Brasil intermediara as negociações entre Bolívia e Paraguai ao final da Guerra do Chaco (1932-1935), o país teve intenção de explorar o petróleo boliviano. Na ocasião, manifestou apoio à Bolívia ao posicionar-se contrariamente à perda de território por parte deste país (SANTOS, 1992).

Os antecedentes da atual integração de hidrocarbonetos entre Bolívia e Brasil têm seus primeiros marcos legais em 1938, quando foram assinados o Tratado sobre Vinculação Ferroviária entre Corumbá e Santa Cruz de La Sierra e o Tratado sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano, nos governos Germán Bush, da Bolívia, e Getúlio Vargas, do Brasil. O primeiro destes tratados buscava concretizar uma rota interoceânica Atlântico-Pacífico por meio do território boliviano, conectando-o ao porto de Santos e ao rio Paraguai. O instrumento previa intercâmbio comercial entre Bolívia e Brasil e facilidades para a circulação dos produtos, que seria garantida por meio da cooperação econômica e técnica brasileira para a construção da ferrovia. O pagamento pelo investimento brasileiro nas obras de vinculação ferroviária poderia ser feito pela Bolívia em dinheiro ou em petróleo (SANTOS, 1992).

O segundo instrumento, que tinha o petróleo como escopo, versava, sobretudo, acerca da concorrência de capital brasileiro na realização dos estudos sobre o valor industrial das jazidas de petróleo na região subandina da Bolívia, com a contrapartida de acesso facilitado pelo Brasil ao que fosse produzido. Embora o investimento previsto tivesse seu valor total dividido em montantes iguais aos dois países, por meio de sociedades mistas binacionais, o Brasil adiantaria o valor correspondente à Bolívia. Quando explorado, a ordem de prioridade no

---

\* Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil (heloisagimenez@gmail.com).

destino do petróleo seria o mercado boliviano, seguido do mercado brasileiro, e o restante poderia ser exportado pela Bolívia a outros destinos. Esta parceria protegia a Bolívia da ameaça paraguaia sobre o recurso e a região, o que significava também uma estratégia de integração e consolidação territorial para a Bolívia (ESCOBARI CUSICANQUI, 1986; SANTOS, 1992). Após a inauguração da ferrovia, em 1955, houve o entendimento entre os presidentes Café Filho e Víctor Paz Estenssoro de que tais acordos deveriam ser revisados, resultando, em 1958, nos chamados Acordos de Roboré. As notas reversais que conformaram tais acordos contemplavam a demanda boliviana de revisão dos termos de 1938.

O caráter político das notas reversais de 1958 foi o abandono da cooperação econômica, ao dispensar o projeto de desenvolvimento integrado entre Bolívia e Brasil presente nos tratados de vinte anos antes. Seu escopo concentrava-se na facilidade de trânsito, nas zonas francas, na cooperação bancária e comercial, no intercâmbio cultural, na definição de limites e no petróleo. Assim, reduzia a área destinada à exploração, chamada de zona de estudos, e redefinía a natureza das competências, nos seguintes termos: era denominada Área A porção correspondente a 60% do total, destinada à exploração pela empresa estatal boliviana *Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia* (YPFB); a Área B, os 40% restantes, ficava destinada à exploração por empresas privadas de capital brasileiro. Para isso, a tramitação das concessões às empresas brasileiras deveria ser obtida em 18 meses; após esse período o direito de exploração passaria à Bolívia. Quanto ao destino do petróleo extraído, ficava estabelecido que, após satisfeitas as necessidades de consumo da Bolívia, o Brasil estaria obrigado a comprar 100 mil barris diários de petróleo cru, tanto da área B como da área A. O Brasil estava também obrigado a comprar toda a produção de gás da área B, além de 5 mil barris por dia da área A. Assim que a produção permitisse, seriam construídos um oleoduto e um gasoduto financiados pelo Brasil, mas de propriedade da YPFB (SANTOS, 1992; FERNÁNDEZ SAAVEDRA, 2014; ESCOBARI CUSICANQUI, 1986).

Quanto ao gás natural, os primeiros esboços de acordo entre a YPFB e a Petrobras foram feitos entre os governos Hugo Bánzer e Ernesto Geisel, respectivamente, em negociações desenvolvidas entre 1972 e 1977. Embora não tenham se concretizado por completo, serviram de base às negociações que seguiriam durante a década de 1980 e que resultariam na década de 1990, na inauguração do gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol). As negociações entre as equipes de Hugo Bánzer e Ernesto Geisel incluíam o fornecimento de gás pela Bolívia e o estabelecimento de um polo industrial, pelo Brasil, em território boliviano (FERNÁNDEZ SAAVEDRA, 2014, p. 39).

As primeiras negociações acerca do gás entre Hugo Bánzer e Ernesto Geisel ocorreram quando este era ainda presidente da Petrobras e do Conselho Nacional do Petróleo, em 1972. Essas negociações se estenderam ao longo de seu mandato presidencial (1974-1979), Bánzer era presidente da Bolívia. No início da década, o acesso brasileiro ao gás boliviano não prosperou por causa de acordos já firmados pela Bolívia com a Argentina peronista; a intenção declarada por Geisel era a de compra de gás via gasoduto, o que implicaria em acordos também para a sua construção. A Bolívia se beneficiava, à época, da crise internacional do petróleo e praticava sua política pendular entre Brasil e Argentina (FERNÁNDEZ SAAVEDRA, 2014).

Em 1974, foi celebrado, em Cochabamba, o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial, que previa a compra, pelo Brasil, de aproximadamente 7 milhões de metros cúbicos diários de gás boliviano durante vinte anos, além do estabelecimento de um polo industrial na Bolívia que incluiria um complexo siderúrgico, um de fertilizantes nitrogenados e uma fábrica de cimento, envolvendo financiamento e compra de produção por parte do Brasil. O Acordo, que não foi colocado em prática, seria novamente reivindicado durante a gestão dos mesmos presidentes em 1978 (aumentando a compra diária pelo Brasil em 4 milhões de metros cúbicos), por meio de uma declaração conjunta, mas embasaria celebrações concretas apenas na década de 1980 (FERNÁNDEZ SAAVEDRA, 2014).

Novas comissões de negociação foram destacadas, em 1984, pelos presidentes Hernán Siles Suazo e João Figueiredo, para retomar o debate da cooperação energética de hidrocarbonetos. As negociações desta ocasião resgatavam o Acordo de Cochabamba de 1974 e a Declaração Conjunta de 1978, e estendiam agora a previsão de construção do gasoduto até o estado de São Paulo. Os termos dessas negociações só foram celebrados, no entanto, em 1988, e com poucas modificações, já sob o governo civil de José Sarney, no Brasil, e o governo boliviano de Paz Estenssoro, na Bolívia.

A negociações realizadas no final da década de 1980 garantiram a construção do gasoduto e embasaram os termos da relação entre as empresas petrolíferas estatais de Bolívia e Brasil, que se fortaleceria nas décadas seguintes. Contribuíram para isso foram a queda da capacidade argentina de comprar gás boliviano – cujos contratos findariam em 1992 – e a definição do governo de São Paulo de trocar sua matriz energética para o gás natural.

Em 1989, o presidente boliviano Jaime Paz centrou esforços para efetivar condições de acesso ao mercado brasileiro por meio do gasoduto Santa Cruz – Corumbá – São Paulo. Argentina e Paraguai chegaram a apresentar à Bolívia e ao Brasil uma proposta para que o gasoduto saísse da Bolívia via Paraguai, de onde receberia conexões para receber gás também da Argentina, e assim adentrar o Brasil via Paraná e abastecer as regiões sul e sudeste do país. Para o Brasil, essa era uma opção mais custosa em termos políticos e econômicos; para a Bolívia, significava a diluição do seu controle territorial e dos recursos naturais da sua porção oriental, região que se iniciava no desenvolvimento do agronegócio da soja, futuro beneficiário do empreendimento. Nesse sentido, os negociadores bolivianos e brasileiros passaram a trabalhar em uma proposta de “integração energética” exclusiva entre os países (FERNÁNDEZ SAAVEDRA, 2014).

Em 1991, foi assinada a Carta de Intenções sobre o Processo de Integração Energética entre Bolívia e Brasil, pelos presidentes Jaime Paz e Fernando Collor de Melo, que oficializava a compra do gás boliviano pelo Brasil. O contrato entre a YPFB e a Petrobras foi estabelecido em 1992 e firmado definitivamente no ano seguinte. Assim, seguiram-se investimentos na exploração conjunta dos recursos naturais que resultaram na construção do Gasbol, iniciada em 1996 (MEIRA, 2009).

Em dezembro de 1998, no governo FHC no Brasil (e Gonzalo Sánchez de Lozada, na Bolívia), foi inaugurado o gasoduto Bolívia-Brasil, consolidando a relação bilateral em matéria hidrocarbonífera que se desenrolava desde os anos 1930 e, para o Brasil, representava um replanejamento energético das regiões sul e sudeste, com a priorização da utilização do gás natural. O gasoduto contaria, até sua conclusão, em 1999, com 3.150 quilômetros de dutos construídos – 2.593 correspondentes ao trecho brasileiro, o que representou um aumento de 60% na quantidade existente até então no país – e permitia a comercialização contínua de 30 milhões de metros cúbicos do combustível transportado (PETROBRAS, 1999).

O empreendimento teve investimento de US\$ 2 bilhões, e incluía financiamento internacional do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, da Corporação Andina de Fomento, do Banco Europeu de Investimentos, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e de agências de crédito à exportação. O Sistema Petrobras inaugurou um novo modelo de parcerias empresariais, adequadas ao também recente regime de flexibilização do monopólio estatal do petróleo no Brasil, no qual a Gaspetro coordenou a participação de empresas oriundas de quatro continentes (PETROBRAS, 1999).

Na Bolívia, houve fortes críticas quanto à presença estrangeira e da estatal brasileira Petrobras em seu território. Enquanto FHC capitalizava a inauguração do gasoduto positivamente, seu contraparte Hugo Bánzer padeceu com críticas sobre o antinacionalismo de suas ações (MEIRA, 2009). Com a situação interna agravada pela crise da água, que culminou na chamada Guerra da Água em 2000, a Bolívia construiria um ambiente social extremamente crítico ao modo como o Estado vinha manejando os recursos naturais do país.

Nesta virada do século em que convulsões sociais derrubavam presidentes na Bolívia, foi realizado, em julho de 2004, durante o governo Carlos Mesa, um referendo a respeito de uma possível nacionalização das reservas de hidrocarbonetos e as condições sob as quais se dariam. O resultado favorável à retomada pelo Estado boliviano do controle sobre suas reservas deu sustentação ao governo Evo Morales para, em 2006, levar a cabo a nacionalização dos hidrocarbonetos no país – o mesmo governo, o primeiro de caráter indígena da América Latina, também havia sido levantado a partir das bases sociais convulsionadas na década anterior, reativas à agenda neoliberal.

O Decreto de Nacionalização era, segundo Fuser (2011), radical na retórica e moderado nas decisões. A nacionalização dos recursos naturais expressa pelo Decreto concentrava-se em: reafirmar a propriedade estatal sobre o petróleo e o gás natural; aumentar a receita do Estado com a renegociação dos contratos com as empresas estrangeiras; estabelecer o protagonismo estatal no setor, recuperando, por meio da YPFB, o controle acionário sobre as empresas “capitalizadas” durante o período neoliberal; fomentar uma política de industrialização desenvolvimentista que transformasse tais recursos em produtos de maior valor agregado (FUSER, 2011).

A resposta do governo brasileiro, sob o comando de Luiz Inácio Lula da Silva, veio a público no dia seguinte, demonstrando a disposição deste em manter as boas relações com o país vizinho e a manutenção da integração energética sob os novos parâmetros. A Nota à Imprensa, divulgada pela Presidência da República, reconhecia a ação do governo boliviano como ato inerente à sua soberania, afirmava que agiria com tranquilidade nas negociações que garantiriam os interesses da Petrobras, e informava que, de acordo com conversa telefônica entre os presidentes, o fornecimento de gás ao Brasil não seria interrompido (GARCIA, 2008).

A disposição brasileira em reconhecer a soberania boliviana para retomar o controle sobre seus recursos naturais não significa que a renegociação entre YPFB e Petrobras foi fácil. O contexto propiciou novamente a entrada da Argentina como interessada na compra do gás boliviano, e das negociações participaram também outras empresas estrangeiras. Os novos contratos entraram em vigor em 2007 (PINTO, 2011).

## Política Externa Brasileira, matriz energética e hidrocarbonetos na relação Bolívia-Brasil: alguns apontamentos

A relação bilateral Bolívia-Brasil no tema de hidrocarbonetos pode ser dividida em quatro fases principais. A primeira é a fase 1930-1960, período compreendido entre as negociações de paz entre Bolívia e Paraguai ao final da Guerra do Chaco em 1935, mediadas pelo Brasil, e o final da década de 1960 – momento em que ambos países passaram por golpes militares, tiveram ditaduras implantadas e as negociações não haviam sido retomadas. Esse longo período coincidiu com o início da industrialização no Brasil e com o desenvolvimentismo na região, por força das elaborações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A procura do Brasil pela colaboração energética com a Bolívia ocorreu nos marcos de sua própria industrialização e na possibilidade de desenvolver a indústria petroleira nacional; ao mesmo tempo, o Brasil investia na hidroeletricidade com a criação de usinas e estatais do setor. Além disso, era importante a disputa com a Argentina por influência em um território geopoliticamente estratégico como o da Bolívia (TRAVASSOS, 1938).

A segunda fase é de 1970-1980, na qual as negociações ocorreram entre regimes de ditaduras militares na primeira década e em um contexto de abertura democrática e crise econômica na segunda. As negociações nos anos 1970 foram intensas, embora não tenham se convertido em mudanças no estabelecido. Esse foi um momento em que o Brasil deu importância para as relações no continente, com destaque para o estabelecimento da Associação Latino-americana de Integração e do Tratado de Cooperação Amazônica. Internamente, houve

investimento na diversificação da matriz energética nacional com o Proálcool e a construção da usina hidrelétrica de Itaipu (VENTURA FILHO, 2009).

O contexto político e econômico no qual se deu a transição democrática no Brasil não foi particular, e sim conectado com os demais países latino-americanos. Os projetos de desenvolvimento nacional adotados por diversos países do continente foram abalados pela *crise da dívida*, situação gerada pelo aumento da taxa de juros por parte do banco central dos Estados Unidos em 1981. Em 1982, a Guerra das Malvinas significou não apenas um ataque à Argentina, mas um sinal de vulnerabilidade geopolítica para toda a América do Sul perante os países desenvolvidos. Neste cenário político e econômico desfavorável, a política externa do presidente Figueiredo se autodenominava *universalismo* e buscava manter a autonomia do Brasil no sistema internacional com relação aos países desenvolvidos. (VIZENTINI, 2003).

Para Cervo (2003), a transição de regime político no Brasil provocou poucos impactos no modelo de inserção internacional do país. Segundo ele, assim como a abertura política vinha sendo gestada pelos militares desde 1974, o caminho para a integração sul-americana também havia sido apontado pelo regime militar, por meio dos entendimentos entre Brasil e Argentina para a exploração da Bacia do Prata e para a cooperação na área nuclear. Com poucas condições de barganha junto ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial, isso significava um Brasil disposto a participar internacionalmente a partir de um mercado aberto e conectado ao de outros países: a situação pela qual passavam os países do continente apontou para a integração entre si como possibilidade de solução; de apoios bilaterais específicos seria gestado, no final da década de 1980, e consolidado no início da década de 1990, o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Os esforços empreendidos na construção do Gasbol alavancariam a então participação de 1% do gás natural na matriz energética nacional (VENTURA FILHO, 2009).

A década de 1990 corresponderia à terceira das fases, período caracterizado pelo regionalismo aberto na América Latina (CORAZZA, 2006). O fim Guerra Fria e da bipolaridade trouxe consigo o liberalismo no campo econômico, que predominou no continente e passou a ser chamado de neoliberalismo. Os países latino-americanos assumiam o desafio de manter internamente suas democracias e, ao mesmo tempo, fortalecer arranjos sub-regionais e seus foros institucionais.

Nesse período verificam-se duas correntes principais no Itamaraty: a *autonomista* e a *globalista* – a partir da qual há apoio expresso do Brasil aos regimes internacionais que emergiam desde a década anterior e adquiriam protagonismo, porém reivindicando *soberania compartilhada* e *autonomia pela participação* como valores globais a serem encampados por todos os países. Ambas as perspectivas agregavam-se teoricamente às ideias liberais, e revelavam uma vinculação entre democracia, integração regional, segurança regional e perspectivas de desenvolvimento nacional (SARAIVA, 2007). Nesse sentido, os governos de Fernando Collor de Melo e de Itamar Franco caracterizavam-se principalmente pela primeira corrente, enquanto no governo FHC observou-se uma combinação de ambas.

As décadas de 2000-2010 seriam a quarta fase deste ponto na relação bilateral Bolívia-Brasil, quando consolidou-se a noção de América do Sul (AMORIM, 2011) e a União das Nações Sul-americanas, para a qual a integração energética é central. O governo Luiz Inácio Lula da Silva e, em certa medida, a gestão Dilma Rousseff, praticariam a autonomia por um viés multilateralista, que privilegia as relações sul-sul, denominados por Vigevani e Cepaluni (2007) como *autonomia pela diversificação*. Mesmo diante da descoberta do Pré-sal, a manutenção da integração energética com a Bolívia seguiu como prioridade política e, em 2008, o gás compreendia 10% da matriz energética nacional, atrás do petróleo e da hidroeletricidade (VENTURA FILHO, 2009).

Ao longo do período estudado, o Brasil evoluiu para uma matriz energética com significativa participação de fontes renováveis, entre as maiores do mundo (49% do total, segundo o Balanço Energético Nacional de 2014), aproveitando seu potencial hidroelétrico associado a outros recursos. Ao mesmo tempo, consolidou a indústria

nacional de petróleo e gás a partir de importações e, posteriormente, de jazidas próprias. Em todo esse trajeto a participação da Bolívia esteve presente e foi fundamental. Em perspectiva regional, o potencial energético boliviano tem, inclusive, facilitado o debate sobre a sua adesão ao Mercosul.

## Considerações finais

A atual integração energética de petróleo e gás concretizou-se apenas na década de 1990, no âmbito da construção de um ambiente regional de integração. Desde as negociações sobre “colaboração energética” da primeira metade do século XX, envolvendo recursos naturais do território boliviano, Petrobras, investimentos de bancos e empresas internacionais e os dois Estados, observa-se um padrão de continuidade nestas negociações ao longo da história.

Durantes as fases de negociação, os contextos internos da Bolívia e do Brasil variaram bastante (desenvolvimentistas cepalinos, ditaduras militares, período neoliberal, retomada recente de governos de apelo nacionalista, além de tensões relacionadas a forças internas favoráveis e contrárias aos acordos energéticos bilaterais – não exauridas aqui), assim como o contexto internacional (II Guerra Mundial, Guerra Fria, crise do petróleo, *crise da dívida*, neoliberalismo, crise internacional dos anos 2000). De ambos os lados, houve preocupação com a perda de soberania por seus respectivos países, ao passo que as equipes dos diferentes governos desenvolvem as negociações de maneira consensual. Outra questão é a assimetria entre os países; uma análise que relativiza o impacto do papel do Brasil enquanto parte negociadora mais forte econômica e politicamente, atribui as condições dos acordos à uma conjuntura mais ampla do mercado mundial de hidrocarbonetos. Posições internas adversas às respectivas decisões governamentais a respeito desta colaboração energética demonstram a complexidade do debate do nacionalismo nos países latino-americanos, na medida em que as condições de inserção internacional de cada um deles são desiguais, portanto de inevitável impacto quando relacionam-se entre si.

Embora haja um contraste entre a integração regional a partir dos anos 1990 e o período anterior, não acreditamos que a integração energética concretizou-se, pelo lado brasileiro, como causa de políticas globalistas autônomas, *pela participação ou pela diversificação*. Entendemos que o processo de amadurecimento histórico e político de ambos os países no que se refere à integração, o crescimento e urgência da demanda por energia com a urbanização e a industrialização é que possibilitaram a realização da integração neste setor. Independentemente do padrão de política externa, integracionista ou fechado, verifica-se que esta parceria energética sempre esteve na agenda entre Bolívia e Brasil.

## Referências bibliográficas

- AMORIM, Celso. (2011) *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 600 p.
- BAPTISTA GUMUCIO, Mariano, SAAVEDRA WEISE, Agustín. (1978) *Antología Geopolítica de Bolivia*. La Paz: Amigos del Libro. 389 p.
- CEPALUNI, Gabriel, VIGEVANI, Tullo. (2007) A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, Vol. 29, Nº 2, p. 273-335.
- CERVO, Amado L. Ed. (2008) *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 297 p.
- CORAZZA, Gentil. “O ‘regionalismo aberto’ da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização”. *Ensaio FEE, Porto Alegre*, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.
- EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. *Balanço Energético Nacional 2014*. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia, 54 p.



- ESCOBARI CUSICANQUI, Jorge. (1986) Brasil y el petróleo boliviano. Los acuerdos de roboré, la venta del gas. La Paz: Juventud, 247 p.
- FERNÁNDEZ SAAVEDRA, Gustavo. (2014) Ensayos sobre política exterior. La Paz: Plural, 175 p.
- FUSER, Igor, (2011) Conflitos e contratos – A Petrobras, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010). Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, 316 p.
- GARCIA, Eugênio V. (2008) Diplomacia Brasileira e Política Externa: documentos históricos 1493-2008. Rio de Janeiro: Contraponto, 751 p.
- MEIRA, Rodrigo S. (2009) Brasil, Bolívia, hidrocarbonetos e o processo de integração energética na América do Sul. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 120 p.
- PETROBRAS. (1999) Gasoduto Bolívia-Brasil: rota de progresso para a América Latina. Rio de Janeiro: Mauad, Petrobras. 78 p.
- PINTO, Luiz F. S., (2011) A Petrobras na América do Sul. In: BARROS, Pedro S., CALIXTRE, André B., VIANA, André, R., (Orgs.) Governança Global e Integração da América do Sul. Brasília: IPEA, 318 p.
- SANTOS, Maria C. (1992) O Brasil e a exploração do petróleo na Bolívia. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Departamento de História, 152 p.
- SARAIVA, Mirian G. (2007) As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 50, Nº 2, p. 42-59.
- TRAVASSOS, Mário. (1938) Projeção continental do Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 214 p.
- VENTURA FILHO, Altino. (2009) O Brasil no contexto energético mundial. São Paulo: NAIPPE, USP, 29 p.
- VIZENTINI, Paulo F. Ed. (2008) Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula. São Paulo: Perseu Abramo, 136 p.

## Resumo

Este artigo resgata a trajetória da relação Bolívia-Brasil sobre colaboração e integração energética dos hidrocarbonetos petróleo e gás natural, a partir da qual são identificadas tendências de atuação da Política Externa Brasileira. Apesar dos contextos internos e de integração regional distintos ao longo do tempo, há um perfil de continuidade na atuação brasileira neste caso.

## Abstract

This article presents the trajectory of the Bolivia-Brazil relationship of cooperation and energy integration of hydrocarbon oil and natural gas, from which are identified trends in the Brazilian Foreign Policy. Despite different internal and regional integration contexts over time, there is a continuity profile in Brazil's performance in this case.

**Palavras-chave:** relação Bolívia-Brasil; integração energética de hidrocarbonetos; Política Externa Brasileira

**Key-words:** Bolivia-Brazil affairs; energy integration of hydrocabons; Brazilian Foreign Policy

Recebido em 10/01/2015

Aprovado em 07/04/2015

## A posição do Brasil no sistema diplomático da Bacia do Prata entre 1969 e 1974

### The Brazilian position in the diplomatic system of the River Plate Basin between 1969 and 1974

Andre Leite Araujo\*

Carlos Gustavo Poggio Teixeira\*\*

---

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 148, mar.-abr. 2015 [p. 10 a 17]

---

Analisando o período entre 1969 e 1974, buscamos apresentar a estrutura geopolítica no sistema platino, em um momento no qual o Brasil conseguiu consolidar uma posição preponderante sobre a Argentina, com o apoio dos demais países da região. Em contexto de Guerra Fria e disputa ideológica entre capitalismo e comunismo, isso vincula-se à teoria do aliado preferencial dos EUA, ou seja, um país-chave que dividia os custos de manutenção da ordem internacional, a partir de algumas tarefas delegadas com razoável grau de autonomia.

Essa posição foi disputada entre Argentina e Brasil e os resultados indicam que variáveis domésticas no nível da política, economia e sociedade, como a estabilidade brasileira em oposição à instabilidade argentina, serviram para determinar Brasília como aliado preferencial na região. No marco da “diplomacia do interesse nacional”, com objetivos próprios que convergiam com os interesses dos Estados Unidos, o Brasil desenvolveu uma série de projetos para aproximar países do sistema platino (Bolívia, Paraguai e Uruguai), a fim de reforçar seu poder político e econômico e isolar a Argentina.

Enfatizando as relações bilaterais, a integração física com seus vizinhos permitia ao Brasil consolidar esse projeto. Utilizava com esse fim, por exemplo, a integração de transportes viário e ferroviário com Uruguai, construção de usinas hidrelétricas na fronteira com o Paraguai, criação de empresas binacionais na Bolívia, isto é, energia e transporte constituíam os eixos das propostas de infraestrutura que alavancariam a preponderância brasileira, mas impediriam o desenvolvimento argentino. No ano de 1971, Médici, com o objetivo de construir obras de infraestrutura se encontrou com os presidentes da Bolívia, do Paraguai, do Uruguai e da Venezuela, além de viajar aos Estados Unidos. Neste contexto, seria possível atrair as economias dos países platinos ao Brasil, em especial às regiões Sul e Sudeste, afastando-as das linhas de transporte que convergiam à Buenos Aires. Um exemplo nos é dado pela integração rodoviária com o Uruguai, através de locais estratégicos na fronteira: “Pelo menos cinco rodovias nos comunicam, por Bagé, Chuí, Livramento e Uruguaiana (...) O Uruguai estará então melhor vinculado ao Brasil do que muitas unidades da Federação brasileira entre si” (Schilling, 1981, 101).

Sendo assim, a diplomacia do Itamaraty (transferido para Brasília em 1970), liderada pelo ministro Gibson Barbosa, propunha uma “estratégia individual de inserção, estabelecendo relações essencialmente bilaterais, especialmente em direção aos países mais fracos” (Vizentini, 1998, 142). Considerava a América do Sul como um

---

\* Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil (andre@araujo.me).

\*\* Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil (cgpteixeira@gmail.com).

prioritário espaço de ação. Dessa forma, em uma conjuntura favorável, e visando um espaço internacional para a configuração de seu projeto de potência, o Brasil apoiou golpes em países vizinhos, além de estabelecer relações comerciais mais estreitas com os governos afins ao Brasil (Vizentini, 1998, 144). Isso favorecia os interesses econômicos do país e bloqueava seu principal rival, a Argentina. As intervenções em outros países, por parte de Brasília e/ou de Washington, foram somadas às ambições expansionistas brasileiras no plano geopolítico, além de interesses internos e externos sobre economia, segurança e tecnologia.

Ao longo da ditadura militar brasileira, houve certa doutrina de ação de política externa intervencionista, pois o país – guiado pelas Forças Armadas instaladas no Poder Executivo – cooperou com ações estadunidenses nos governos sul-americanos, ora apoiando-se em justificativas de fronteiras ideológicas, ora no seu próprio expansionismo. Desse modo, a repressão interna somou-se à política externa “transformando-se em ações de interferência direta do Brasil em outros países e também de exportação de técnicas repressivas, a fim de combater governos e movimentos considerados hostis aos seus projetos de expansão ideológica e econômica.” (Fernandes, 2010, 164) Sendo assim, os altos índices de repressão praticados internamente contra opositores do regime foram refletidos em países sul-americanos que experimentavam outros movimentos políticos.

Na opinião de Leticia Pinheiro, “a prioridade da região na agenda internacional brasileira se definia pelo viés da segurança, de vez que qualquer alteração na composição político-ideológica dos vizinhos rumo à esquerda era vista como uma ameaça” (Pinheiro, 2010, 38). Tal percepção dos estadistas reflete-se nas práticas de apoio à manutenção ou implementação de governos político-ideologicamente favoráveis nos países vizinhos. É um ponto de suma importância para compreensão da preeminência de um Estado sobre os demais, no contexto regional.

Além disso, de acordo com Moniz Bandeira,

O abandono das fronteiras ideológicas, como doutrina, não significou que o Brasil toleraria, normalmente, o estabelecimento de um governo de esquerda, revolucionário, em países vizinhos, sobretudo naqueles situados dentro da região da Bacia do Prata, onde seus interesses mais se concentravam. Sob um regime autoritário, que executava uma política interna de segurança e a reprimir todo movimento de contestação, ele tenderia, incoercivelmente, a exportar a contrarrevolução, intervindo, *manu militari* ou por qualquer outro meio, além de suas fronteiras. (Moniz Bandeira, 2010, 405)

Em documento da CIA de 1972, os analistas da agência percebem a possibilidade do Brasil assumir importante papel na manutenção da ordem capitalista na América do Sul, porém acham pouco provável que o país intervenha diretamente em outros governos. Neste contexto, ambos deveriam agir conjuntamente.

Brazil will be playing a bigger role in hemispheric affairs and seeking to fill whatever vacuum the US leaves behind. It is unlikely that Brazil will intervene openly in its neighbor's international affairs, but the regime will not be above using the threat of intervention or tools of diplomacy and covert action to oppose leftist regimes, to keep friendly governments in office, or to help place them [...] While some countries may seek Brazil's protection, others may work together to withstand pressures from the emerging giant. (The National Security Archive, 1971)

O ditador Médici reforçou, no ano de 1972, que “estreitou-se o entendimento continental e o Brasil exerceu papel preponderante nesse processo” (Médici, 1972, 81). Em outras palavras, o país explicitava sua crescente importância na região, sendo considerado uma potência (apesar de, indubitavelmente, manter as relações de hierarquia político-econômica com outras potências). O modelo econômico seria um caminho para o status de potência internacional, segundo a propaganda oficial. Sem citar diretamente a influência brasileira na política

interna de outros países, Frank McCann afirmou que o aparente sucesso brasileiro na década de 1970, sustentado pelo Milagre Econômico e continuidade política, “encouraged officers in Argentina, Chile, Bolivia, and Uruguay to seize power in their countries” (McCann, 1997).

Neste artigo exemplificamos os casos dos golpes no Uruguai e na Bolívia. Devemos notar que a ascensão de governantes de esquerda não ameaçava apenas os interesses internacionais estadunidenses, mas também os brasileiros (Teixeira, 2012, 74). Diante disso e segundo o professor Moniz Bandeira, as intervenções

não ocorreram por influência dos Estados Unidos, embora, naquelas circunstâncias, os interesses dos dois países coincidissem, e sim como desdobramento, no nível internacional, da política de segurança e também de expansão do nacionalismo autoritário [...] se empenhava em dilatar as fronteiras econômicas do Brasil. O governo, portanto, não podia tolerar, em sua vizinhança, qualquer experiência de esquerda [...] E, ao contribuir para que os militares se apossassem do poder, aproveitou a oportunidade e firmou, em seguida, importantes acordos econômicos e comerciais, a fim de assegurar-se do suprimento de matérias-primas e fornecer-lhes manufaturados e capitais. (Moniz Bandeira, 2011, 174-5)

Frente ao exposto, é possível perceber uma expansão da ordem conservadora interna em direção aos vizinhos, além de um relativo grau de autonomia da política externa em relação aos Estados Unidos, objetivando ser reconhecido como potência. Apesar de seguirem as mesmas ideias e interesses, Brasília atuava no seu projeto de política externa e não por questões de alinhamento a Washington que se afastava de quaisquer ações diretas na América do Sul. Tinha planos individuais de criar uma base regional de apoio político e econômico para sua expansão internacional que não necessariamente incluía o desenvolvimento de outras nações sul-americanas.

Por outro lado, Ruy Mauro Marini afirmou que Brasil e Estados Unidos estavam articulados entre si nessas questões, ainda que houvesse certo grau de autonomia brasileira (Marini, 1974, VII-XXIII). Neste contexto, foi gerada “a percepção entre os países vizinhos de que o Brasil, com o beneplácito dos Estados Unidos, havia se convertido no *gendarme* da América Latina” (Gonçalves e Miyamoto, 1993, 226). Dessa maneira, as possíveis e as concretas intervenções brasileiras com fins preventivos em países sul-americanos preocupavam os invadidos e também outros que disputavam poder na região. Salientamos que a Argentina mantinha constante preocupação sobre a política brasileira e sua relação com os Estados Unidos. Isso ocorria porque Buenos Aires igualmente procurava Bolívia, Paraguai e Uruguai para sustentar um projeto econômico que assegurasse maior projeção internacional à Argentina.

Por meio de rápido desenvolvimento econômico, apoios na América Latina, na Ásia e no Leste da África, desenvolvimento tecnológico em matérias militares e energéticas, baseando-se nas naturais extensões de sua população e território e opondo-se a política de congelamento do poder mundial, proposta pela América do Norte e Europa Ocidental, o Brasil procurava mudar sua posição na hierarquia mundial dos poderes capitalistas (Moniz Bandeira, 2011, 173-4). Médici acreditava que o país merecia um maior poder como potência (Cervo e Bueno, 2012, 426), devido às dimensões territoriais, demográficas, econômicas e geopolíticas do país.

A seguir apresentamos alguns fatos entre Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai que apresentam uma estratégia de configurar a região a favor do Brasil.

## Relações com a Bolívia

O general Juan José Torres governava a Bolívia desde outubro de 1970, com alguns traços de políticas de esquerda (como a convocação da Assembleia Popular junto à Central Operária Boliviana) e procurava evitar

o isolamento de seu país na região. Por um lado, Argentina e Estados Unidos debatiam o possível apoio ao presidente Torres, mas percebiam necessidade de um novo governo para atender a seus interesses econômicos. Por outro lado, as ações bolivianas produziram forte repúdio por parte de Brasília que via o mundo através da ideia de círculos concêntricos (Pinheiro, 2010, 38). A teoria dos círculos concêntricos surgiu na década de 1960 e apontava áreas estratégicas para a estabilidade brasileira como América Latina, continente americano e hemisfério ocidental (Médici, 1970, 71), além de projetar, por exemplo, círculos no Atlântico Sul (América do Sul e costa africana) (Fernandes, 2010, 158). Portanto, a América do Sul estava em primeiro nível para atuação brasileira, em questões de segurança e de política.

De acordo com Federico Leicht, a discussão sobre invasão na Bolívia resultou, por parte da chancelaria boliviana, em classificar o representante brasileiro como “provocador imperialista”. Ademais, a imprensa da época divulgou que o Brasil não poderia perder a imagem de potência e, dependendo dos rumos da situação boliviana, o Brasil deveria assumir o papel de guardião da democracia no continente, garantindo a civilização ocidental e cristã, com o uso da força (Leicht, 2013, 98).

Neste contexto, em agosto de 1971, foi instalada a ditadura de Hugo Banzer, militar que estudou e trabalhou nos Estados Unidos (Encyclopedia Britannica, 2014), que resultou em crescimento econômico raramente visto na história boliviana e altos índices de repressão (Wagner, 1989 e Chiavenato, 1981, 258-264). O estabelecimento do general Banzer no poder favoreceu o Brasil, pois colocou a Bolívia na órbita de influência brasileira e criou um amplo programa de cooperação econômica (Gonçalves e Miyamoto, 1993, 227). O apoio brasileiro ao golpe, realizado também com auxílio estadunidense e paraguaio, pode ser visto em ações militares e logísticas que favoreceram os golpistas das Forças Armadas da Bolívia:

*con el respaldo de la Embajada estadounidense en La Paz, el gobierno de Brasil y los sectores más reaccionarios de las fuerzas armadas de Bolivia [...]. El apoyo logístico de Brasil en la operación es descarado. Sus aviones militares, sin ocultar las insignias nacionales, descargan fusiles, ametralladoras y municiones en Santa Cruz de la Sierra, en tanto las tropas del II Ejército brasileño, comandadas por el general Humberto Melo, se estacionan en Mato Grosso, prontas para la intervención. Algunos destacamentos llegan incluso a entrar a territorio boliviano. (Leicht, 2013, 98-99)*

O professor Moniz Bandeira também afirma que a Casa Militar da Presidência, “chefiada pelo general João Batista Figueiredo, ofereceu aos adversários do governo do general Juan José Torres, através do ex-coronel Juan Ayoroa, dinheiro, armas, aviões e até mercenários” (Moniz Bandeira, 2010, 413). Portanto, consolidava uma série de governos aliados ao Brasil na região sul-americana que escapavam das alianças com a Argentina e de políticos alinhados à esquerda que ameaçariam os planos brasileiros.

Sendo assim, o Estado ditatorial, sob o comando de Médici, auxiliou um golpe de Estado em uma nação vizinha para neutralizar interesses hostis. Entretanto, reiteramos que havia uma coincidência de objetivos entre Estados Unidos e Brasil (Moniz Bandeira, 2010, 414), não uma subordinação de interesses entre um e outro, ou seja, a política brasileira visava sua própria hegemonia sobre a América do Sul e isso combinava com as estratégias estadunidenses de segurança e economia internacional contra o comunismo, nos marcos da estratégia do aliado preferencial

Para Julio José Chiavenato, a atuação brasileira na Bolívia incluía o plano de obter gás e ferro bolivianos para o Brasil, seguindo interesses econômicos de empresas privadas estadunidenses, pois, em sua opinião, a Bolívia era mantida como reserva mineral dos EUA (Chiavenato, 1981, 229-231). Sendo assim, a operação na Bolívia compreendeu uma primeira fase, com caráter militar, e uma segunda, de aspecto econômico. Além disso, o Brasil também tiraria a possibilidade da Argentina, com poucas reservas minerais, obter os recursos de ferro boliviano, material importante para desenvolver uma indústria moderna nos setores de metalurgia e siderurgia. Desse modo,

a Argentina se manteria como exportadora de carnes e grãos, enquanto o Brasil, já rico em ferro, manteria o controle sobre os minérios bolivianos e poderia ascender a potência industrial. Logo, nota-se uma coincidência de interesses políticos e econômicos. De acordo com Leonel Itaussu,

a abordagem da geopolítica do Brasil na Bacia do Prata à luz da política do aliado preferencial nos permite compreender que o expansionismo brasileiro, apoiado tacitamente pelos Estados Unidos, é um fenômeno complexo que não pode ser reduzido a uma determinação unidimensional de ordem estritamente econômica. (Mello, 1997, 273)

## Relações com o Paraguai

Em contexto de crise internacional do petróleo, a provisão de energia para o modelo de industrialização brasileiro foi um tema muito importante na segunda metade do século XX. Em rivalidade pela superioridade na América do Sul, Argentina tentou bloquear jurídica e diplomaticamente o projeto brasileiro de utilização das águas entre Brasil e Paraguai para aproveitamento hidroelétrico, visando obstaculizar o desenvolvimento brasileiro e ter predomínio sobre a Bolívia e o Paraguai (países sem acesso direto aos oceanos, portanto, dependentes dos rios). Contudo, com a ascensão de líderes de direita favoráveis ao Brasil e com os conflitos de fronteira com o Chile, a Argentina ficou isolada e isso foi razão para a superioridade brasileira na América do Sul (Terena, 2011, 32).

Em abril de 1973, o Tratado de Itaipu foi assinado por Médici e Alfredo Stroessner (ditador que tomou o poder em 1954 e seguiu até 1989), propõe o aproveitamento hidroelétrico do rio Paraná, pertencente a Brasil e Paraguai, desde Sete Quedas até a foz do rio Iguaçu. Além disso, cria a empresa binacional para produção de energia elétrica, responsável pela construção e operação da usina (Tratado de Itaipu, 1973).

O conflito possui origens na Ata das Cataratas, assinada entre Brasil e Paraguai em 1966. A divergência por Itaipu era causada pela questão de ser uma usina construída em rio internacional contíguo e de curso sucessivo, isto é, as águas represadas por Brasil e Paraguai afetariam as águas que naturalmente deveriam seguir a Bacia do Prata até Argentina e Uruguai, ou seja, a utilização desses rios é importante para o desenvolvimento industrial argentino. Sendo assim, os diplomatas do *Palacio San Martin* questionaram em dois níveis: pelos trâmites técnicos da construção da represa e também por questões geopolíticas na estratégia de equilíbrio de poder regional (Terena, 2011, 33). Em sua opinião, sustentada pelo Tratado da Bacia do Prata (1969), Brasil deveria anunciar previamente os planos da represa, pois afetava outros países.

O Paraguai se encontra estrategicamente posicionado entre as economias argentina e brasileira, portanto, é aliado soberano essencial para quem quiser controlar a Bacia do Prata. Deve ser destacado que o aproveitamento hidroelétrico do rio Paraná foi negociado bilateralmente entre Brasil e Paraguai e não multilateralmente pelos países da bacia. Sendo assim, conforme o cenário internacional, ambos os países decidiram essa medida, sem incluir a Argentina no acordo. Posteriormente, os paraguaios negociaram, bilateralmente, a construção da represa de Yaciretá com os argentinos. Neste sentido, Asunción se posicionou como um agente pendular entre a rivalidade de seus vizinhos, aproveitando seus recursos naturais para proveito próprio, além de manter relações positivas com as nações limítrofes (Melo, 2009, 5-10). Apesar disso, a presença dos “brasiguaios” na agricultura do Paraguai e as dimensões do projeto de Itaipu demonstram uma oscilação marcante em direção ao Brasil, reforçando o seu poder com aliados no âmbito regional. Além disso, ambos construíram vias de integração física (rodovia e ferrovia), objetivando levar a produção paraguaia aos portos do Sul e Sudeste brasileiros (Aguilar, 2010, 44).

## Relações com o Uruguai

O golpe cívico-militar no Uruguai (país que tem poucos golpes em sua história), ocorrido em junho de 1973, foi pauta no alto escalão do governo brasileiro, devido, entre outras razões, ao sequestro do Cônsul brasileiro em Montevideo, Aloysio Gomide, em julho de 1970 pelos Tupamaros (Vizentini, 1998, 374). Ele foi resgatado por meio de uma soma em dinheiro. Lembramos que, no Brasil, diplomatas dos Estados Unidos, do Japão, da Alemanha Ocidental e da Suíça foram sequestrados entre 1969 e 1974 e dezenas de presos políticos foram libertados em troca.

Sérgio Aguilar, ao abordar temas de segurança e defesa, indica que desde 1971, quando o *Frente Amplio* (coligação de partidos de esquerda no Uruguai que propunha alternativa aos *blancos* e *colorados*) tinha chances de ganhar as eleições, a Cavalaria instalada no Rio Grande do Sul propôs estudos de diretrizes a serem seguidas em uma possível intervenção militar em território uruguaio que duraria 30 horas (Aguilar, 2010, 49). Apesar do plano não haver sido praticado, devido à derrota eleitoral do *Frente Amplio*, as consequências de uma intervenção militar na República Oriental atingiriam a opinião pública nacional e internacional, a população uruguaia e também os militares argentinos que poderiam retaliar em uma operação armada contra o Brasil, com consequências desastrosas (Mello, 1997, 194-202).

Em terras uruguaias, depois do conturbado governo de Pacheco Areco (*Partido Colorado*) que tentou enfrentar as guerrilhas urbanas, Juan María Bordaberry, eleito em 1972 também pelo *Partido Colorado* (em uma política nacional quase bipartidista, os *colorados* historicamente tiveram a maioria das gestões presidenciais), executou um golpe no ano seguinte, sendo ditador até junho de 1976, quando foi deposto por outro golpe. Seu governo foi marcado pela dissolução do parlamento, suspensão da constituição e organizações políticas e violações de direitos humanos. O uruguaio Federico Leicht escreveu sobre a influência brasileira no golpe de 1973 e afirmou que o III Exército brasileiro estava junto à fronteira com o Uruguai. Segundo ele, o general Alves Bastos comunicou que ninguém poderia estar tranquilo em sua casa enquanto a casa do vizinho estivesse em chamas (Leicht, 2013, 32). Desse modo, a elite fardada brasileira assumia uma posição vigilante e ativa sobre a situação interna do Uruguai que era ameaçada por países comunistas, na visão dos líderes do país, chegando a enviar equipamentos no valor de US\$815.000 (Moniz Bandeira, 1995, 246).

Frente ao exposto, devemos considerar que o deslocamento do Uruguai, da Bolívia e do Paraguai para a influência brasileira possuiu um significado geopolítico, em nível regional, muito importante. Isso decorrer da alteração das forças na região, diminuindo o poder argentino e aumentando a presença brasileira no sistema platino. Desse modo, além dos benefícios econômicos envolvidos nos projetos bilaterais de transporte e energia, houve ganhos políticos e ideológicos importantes para entender a disputa na América do Sul.

## Considerações finais

O presente artigo buscou demonstrar as relações do Brasil com seus vizinhos na bacia platina, porque serviram como base para a proeminência geopolítica e econômica do país nas décadas seguintes. Sendo assim, o novo equilíbrio de poder internacional na região colocou o Brasil em uma posição preponderante e é marcado pela atração de Bolívia, Paraguai e Uruguai a um eixo favorável, econômica e politicamente, ao Brasil. Em outras palavras, as inúmeras medidas tomadas para essa aproximação contribuíram para ampliar o poder brasileiro e, igualmente, serviram para enfraquecer e isolar a Argentina, limitando seu acesso a recursos minerais e energéticos, perdendo apoio internacional de Estados vizinhos, entre outros. Sendo assim, o Itamaraty,

aproveitando o bilateralismo nas relações com os sul-americanos, interviu no sistema platino mantendo um cenário com governos favoráveis aos seus interesses.

## Referências bibliográficas

- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *Segurança e defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de Idéias, 2010.
- BRASIL. Tratado de Itaipu (1973). *Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai para o aproveitamento hidroelétrico dos recursos hídricos do rio Paraná*. Brasília, Senado Federal, 1973. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=121681>>. Acesso em: 23 de abr. 2014.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2012.
- CHIAVENATO, Julio José. *Bolívia: com a pólvora na boca*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- FERNANDES, Ananda Simões. A política externa da ditadura brasileira durante os “anos de chumbo” (1968-1974): as intervenções do “Brasil Potência” na América Latina. *História Social*. Campinas, n. 18, 2010.
- GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, 1993.
- Hugo Banzer Suárez in: Encyclopædia Britannica. Disponível em: <<http://global.britannica.com/EBchecked/topic/52283/Hugo-Banzer-Suarez>>. Acesso em: 24 de fev. 2014
- LEICHT, Federico. *Orden y progreso: el influjo de Brasil en el camino al golpe de estado*. Montevideo: Ediciones de la Plaza, 2013.
- MARINI, Ruy Mauro. *Subdesarrollo y revolución*. Cidade do México: Siglo XXI Editores, 1974.
- MCCANN, Frank. *The Military Republic, 1964-85 in A Country Study: Brazil*. Washington: The Library of Congress, 1997. Disponível em: <<http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/brtoc.html#br0025>>. Acesso em: 8 de mai. de 2014.
- MÉDICI, Emilio Garrastazu. *Mensagem ao Congresso Nacional de 1972*. Brasília: Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/emilio-medici/mensagens-presidenciais/mensagem-ao-congresso-nacional-de-1972/view>>. Acesso em: 21 de mai. de 2014.
- MÉDICI, Emílio Garrastazu. *Nova Consciência de Brasil*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1970.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata*. Manaus: Universidade do Amazonas, 1997.
- MELO, Luciano Moraes. Fiel da balança: o Paraguai e a disputa pelos recursos das águas platinas entre Brasil e Argentina (1954-1979). *História em Reflexão*, vol. 3, n. 6, 2009.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1995.
- PINHEIRO, Leticia. *Política externa brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- SCHILLING, Paulo. *O expansionismo brasileiro: a geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamarati*. São Paulo: Global, 1981.
- TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. *Brazil, the United States, and the South American Subsystem: Regional Politics and the Absent Empire*. Lanham, MD: Lexington Books, 2012.
- TERENA, Malcóv Machado Marcos. *A diplomacia do interesse nacional: Aspectos da política externa do governo Médici*. Brasília: UnB, 2011.



THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE. *The New course in Brazil*. Washington, D.C.: The George Washington University, 1971. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB282/Document%20146%201.13.72.pdf>>. Acesso em 23 mar. 2014.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

WAGNER, Maria Luise. *The Banzer Regime in A Country Study: Bolivia*. Washington: The Library of Congress, 1989. Disponível em: <<http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/botoc.html#bo0032>>. Acesso em: 17 de abr. 2014.

## Resumo

O presente artigo analisa a atuação brasileira durante o governo Médici nos países platinos, sobretudo na Bolívia, Paraguai e Uruguai, visando determinar a influência dessa diplomacia na projeção geopolítica do Brasil na América do Sul. Como aliado preferencial dos Estados Unidos na região, essa política teve um papel importante na relação de poder entre Brasil e Argentina.

## Abstract

The present article analyses Brazilian policies during the Médici administration towards the Platine countries, particularly in Bolivia, Paraguay and Uruguay, in order to determine the influence of this diplomacy on Brazilian geopolitical projection in South America. As the US preferred ally in the region, this policy had an important role in the balance of power between Brazil and Argentina

**Palavras-chave:** Bacia do Prata; Política Externa do Brasil; Governo Médici (1969-1974);

**Keywords:** River Plate Basin; Brazilian Foreign Policy; Médici Government (1969-1974).

Recebido em 26/01/2015

Aprovado em 30/04/2015

# Cardoso, Lula da Silva e o Oriente Médio: Mudança ou Continuidade?

## Cardoso, Lula da Silva and de Middle East: Change or Continuity?

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira\*  
Deywisson Ronaldo Oliveira de Souza\*\*  
Deijenane Gomes dos Santos\*\*\*

---

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 148, mar.-abr. 2015 [p. 18 a 25]

---

### Introdução

A literatura a respeito da política externa brasileira apresenta um debate em torno da questão da mudança e continuidade entre a política externa de dois de seus ex-presidentes, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva. Embora esse debate seja dificultado pelo caráter subjetivo que esses dois termos – mudança e continuidade – assumem, nos diversos trabalhos que abordam o tema, acreditamos que seja possível coadunar esses argumentos ora distintos, ora semelhantes em um caminho de entendimento sobre a adaptação da política externa brasileira às novas exigências do sistema internacional.

Analisar as relações do Brasil com o Oriente Médio<sup>1</sup> permite entender as diferenças empreendidas por essas duas gestões à frente de Brasília, no que concernem as relações com essa região. Além disso, acreditamos que examinar a recente política externa brasileira seja fundamental para a compreensão dos rumos que o país está tomando, na medida em que observar sua conduta para com esses atores, de relevância geoestratégica global, nos autoriza a pensar nas suas linhas e determinantes gerais.

Esse trabalho questiona se houve diferenças na diplomacia brasileira com relações aos países do Oriente Médio entre as duas gestões presidências e nutre a hipótese de que fatores conjunturais e sistêmicos e as escolhas tomadas pelas duas gestões levaram a determinação de espaços diferentes para a região na política externa do país, impelindo Lula da Silva a abrir uma nova frente diplomática com essas nações. Nosso objetivo é identificar traços de mudança ou continuidade entre os dois presidentes, analisando quantitativamente os acordos bilaterais

---

\* Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil (guedes@hotmail.com).

\*\* Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil (dros.ufpe@gmail.com).

\*\*\* Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil (deijenanesantos@gmail.com).

1 Este trabalho utiliza a definição feita por Tibi (2011), a qual engloba os países do Levante, Golfo e Magreb, separados entre países centrais e de fronteira. No Levante, os países centrais são: Egito, Israel, Síria, Jordânia e Líbano; os países de fronteira são: Turquia, Chipre, Sudão e Iêmen. No Golfo, os países centrais são: Iraque, Irã, Arábia Saudita e Kwaito; os países de fronteira são: Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Omã. No Magreb, os países centrais são: Argélia, Marrocos e Líbia; os países de fronteira são: Tunísia e Mauritânia, conf. Uma vez que a definição de Tibi não inclui a Palestina, e haja vista a importância desta região para a compreensão do Oriente Médio em termos mais amplos, esse artigo optou por incluir essa área na sua conceituação acerca da região estudada pelo mesmo.

firmados pelos nas duas gestões com o Oriente Médio e da investigação das viagens presidenciais feitas a esses países. Essa quantificação pode demonstrar as diferenças diplomáticas promovidas em cada período. Acreditamos que os acordos bilaterais são uma útil unidade de análise na medida em que registram as intenções e ações de cooperação. Já as visitas oficiais denotam o interesse diplomático brasileiro nas nações visitadas.

O artigo está organizado de maneira a demonstrar uma breve revisão de que debate os processos de continuidade e mudança na política externa brasileira, em seguida evidenciamos como a nação brasileira se insere historicamente nessa região, seguida da análise quantitativa dos acordos bilaterais e viagens presidenciais e as conclusões.

## Mudança e Continuidade

A análise de trabalhos que discutem o processo de mudança e continuidade na política externa brasileira de FHC a Lula oferece-nos um quadro geral sobre o qual a conduta exterior brasileira imprimiu os ajustes para se acomodar no cenário internacional do pós Guerra Fria e nas mudanças do pós-11 de Setembro. Grande parte dos autores indica que as ações de Lula da Silva na condução da política externa não passam de aprofundamentos das iniciativas engendradas nas gestões de Cardoso e defendem que a grande diferença existente entre os dois presidentes está na ênfase dada e à vontade política para alcançar os objetivos. Da mesma forma encontramos trabalhos que sustentam o argumento de que os governos dos presidentes divergiram substancialmente, como afirma Cervo (2003). Para ele Lula foi eleito para remediar a vulnerabilidade externa acumulada na década de 1990 e sob uma plataforma que prometia mudança na forma de inserção internacional do país.

Já Vaz (2004) observa que o governo petista não fez mudanças bruscas em relação aos objetivos e prioridades da política externa do Brasil. A novidade foi a presença de um pano de fundo social favorecedor de uma conduta exterior cujo pragmatismo estava definido em termos de insumos para o desenvolvimento social e econômico do país. O autor destaca que a política externa de Lula tanto quanto a de Cardoso, estava voltada para o alcance de insumos práticos e que os mandatários se diferenciaram apenas no que tange à diversificação das estratégias adotadas pela política externa do Brasil. Esses interesses não configuram por si só alternativas divergentes daquelas empreendidas pela política externa antecedente, tampouco demonstram algum nível de ruptura com os objetivos gerais da gestão FHC. Embora tenha ocorrido um leve revisionismo por estruturar o seu discurso em um tom de “mudança” e por deixar-se influenciar por elementos ideológicos do Partido dos Trabalhadores (PT), esse revisionismo não implicou em alterações bruscas dos caminhos percorridos por Cardoso, havendo para o Vaz (2004, p.2) “um inegável traço de continuidade na política externa no governo Lula.

Assertividade e proatividade são as inovações mais visíveis na política externa de Lula sob o olhar de Saraiva (2007). A gestão de Lula teria se diferenciado pela robustez do discurso e das ações empreendidas. As inovações da diplomacia de Lula da Silva estavam no plano das estratégias, as quais funcionaram em favor da inserção internacional dos países periféricos nas estruturas multilaterais de governança.

Vigevani e Capaluni (2007, p.275) entendem que embora Lula tenha empreendido continuidade às ações iniciadas por Cardoso, os dois apresentaram “diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos”. Esses autores não percebiam uma forte reestruturação doméstica entre Cardoso e Lula da Silva, e indicam que a diplomacia do presidente petista estava mais preocupada com temas sociais, com um cenário internacional demandando novas estratégias de ação externa por parte do governo brasileiro. O choque externo dos atentados terroristas em 2001 implicou no fechamento norte-americano e na instauração de um unilateralismo que cerceava o espaço diplomático brasileiro. Foi então necessário abandonar

aquilo que Vigevani e Capaluni (2007) chamam de “autonomia pela participação” e intensificar estratégias de ação que pudessem trazer ganhos por meio da diversificação das relações brasileiras com outras nações.

Para Vizontini (2003) o governo de Cardoso estava comprometido com a nova agenda neoliberal consubstanciada nas regras do Consenso de Washington e no alinhamento com as novas diretrizes mundiais coordenadas pelos Estados Unidos. Essa inserção internacional alinhada às novas regras liberalizantes do Consenso de Washington e à adesão aos regimes internacionais patrocinados pelos Estados Unidos são os traços marcantes da política externa brasileira na década de 1990 (PECEQUILO, 2008). Para se reinserirem no cenário internacional após a “Década Perdida<sup>2</sup>”, os países periféricos viram-se levados a reformar suas estratégias de inserção, com alguns optando por estabelecer relações prioritárias com os Estados Unidos enquanto outros desenvolveram estratégias de inserção mais diversificadas (PECEQUILO, 2008, p. 137). Nessa visão a conduta exterior do país se moldou à nova conjuntura pós Guerra Fria. Essa linha de pensamento reforça nosso entendimento de que a política externa de Lula da Silva exigiu a readequação das estratégias de inserção externa na nova conjuntura pós-11 de Setembro. O país reformulou suas relações internacionais, dando mais ênfase a um discurso assertivo, e estruturou sua visão em torno de um sistema multipolar onde tanto as relações Sul-Sul quanto a cooperação com os países ricos passaram a ser contempladas.

## Relações Brasil-Oriente Médio: uma reflexão histórica

Foi em 1876 que D. Pedro II resolveu fazer o seu Império conhecido no mundo e assim viajou por dois anos<sup>3</sup>. Um dos locais escolhidos por ele para ser visitado foi o Império Otomano, cujas lendárias histórias podem ter influenciado a sua escolha, e assim cidades como Beirute, Sidon, Baalbeck, Tiro, Damasco, Jerusalém, Haifa e Jafa entraram no roteiro turístico do imperador. Poderíamos dizer que as relações do Brasil com o que hoje se convém chamar de Oriente Médio iniciaram-se a partir da visita de D. Pedro II à região e perpetuam-se até os dias de hoje.

Fugindo dos conflitos étnicos e religiosos no então cambaleante império turco otomano, libaneses, sírios e palestinos procuraram o Brasil como destino. Apesar dos laços históricos iniciados ainda no século XIX, especialmente por causa dos imigrantes que chegavam ao país, o Brasil não chegou a desenvolver uma ligação política estreita com o Oriente Médio até meados da década de 1940. Com a criação da ONU e os esforços para a partilha do território da Palestina em favor de árabes e judeus, o diplomata brasileiro Osvaldo Aranha era o presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) quando da votação para a aprovação da partilha da Palestina em dois estados, um árabe e outro judeu Arraes (2011). A atuação de Aranha representa um dos momentos mais emblemáticos da relação brasileira com o Oriente Médio, seguida pelo envolvimento do Brasil na primeira missão de paz das forças da ONU, enviadas para impedir um conflito de grandes proporções envolvendo o Egito e a coalizão de França, Grã-Bretanha e Israel, durante a Crise de Suez em 1956.

Segundo Arraes (2011), a postura brasileira em relação às questões políticas do Oriente Médio era equidistante, não tomando o Brasil qualquer posição que favorecesse quem quer que fosse perdurando isso até a década de 1970, quando o Choque do Petróleo, causado pela decisão da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – Opep- de aumentar demasiadamente o preço do barril em retaliação ao apoio dos EUA a Israel

2 Década perdida faz referencia as crises econômicas que os países latino-americanos enfrentaram nos anos 1980, marcadas por altos processos inflacionários, estagnação e diminuição do crescimento econômico, desemprego, e decaimento da produção industrial.

3 As relações do Brasil com o Oriente Médio, de D. Pedro a Ahmadinejad. Estadão, 23 de novembro de 2009. < <http://blogs.estadao.com.br/gustavo-chacra/as-relacoes-do-brasil-com-o-oriente-medio/>>.

durante a Guerra do Yom Kippur (HERZOG, 1977). Isso levaria o Brasil a repensar sua abordagem em relação ao Oriente Médio. Mais por motivos pragmáticos que políticos, os governos militares, a partir de Médici, tentariam manter laços econômicos e, na medida do possível, políticos com a região com o objetivo de garantir o fornecimento de petróleo.

De acordo com Santana (2006), a política brasileira para o Oriente Médio durante os anos seguintes ao Choque do Petróleo foi readequada às necessidades do Brasil em relação à necessidade de garantia de fornecimento de petróleo vindo daquela região. Há uma indicação de que a verdadeira motivação para uma reaproximação diplomática brasileira em relação ao Oriente Médio foi puramente pragmática, uma vez que além do projeto nacional de desenvolvimento econômico do governo militar, houve também a necessidade de agir pragmaticamente no que se refere a assegurar o fornecimento de petróleo, pois o Brasil era o maior importador do produto entre os países em desenvolvimento. Durante os anos de 1970, o Itamaraty reforçou duas diretrizes de política externa para o Oriente Médio, levando em consideração os interesses do país e o Choque do Petróleo (SANTANA, 2006). A primeira, posta em prática após 1973, condenava a expansão territorial israelense por meio de conflitos com seus vizinhos, já a segunda, que entrou em vigor após a Guerra do Yom Kippur, era pautada pela defesa da criação de um Estado palestino.

Essa readequação ao momento da conjuntura internacional levou o Brasil a sair de sua posição diplomática equidistante, qualificação criada pelo próprio Itamaraty e que seria definido como “uma política de imparcialidade e neutralidade, embora não de indiferença” (BREDA, 2003). Silva e Pilla (2012) destacam a linha da política externa brasileira seguida de Médici até Batista Figueiredo como sendo uma diplomacia de pragmatismo em relação ao Oriente Médio, ou se preferirmos dizer assim, o país agia de acordo com seus interesses imediatos e adequava sua posição política segundo tais interesses. Nessa acepção, a intensificação das relações econômicas entre o Brasil e o Oriente Médio de 1970 em diante levava o governo brasileiro a intensificar sua relação política com a região, especialmente após o Choque do Petróleo, que deixará o Brasil ainda mais vulnerável em relação à dependência dessa matriz energética importada, principalmente em relação ao Iraque.

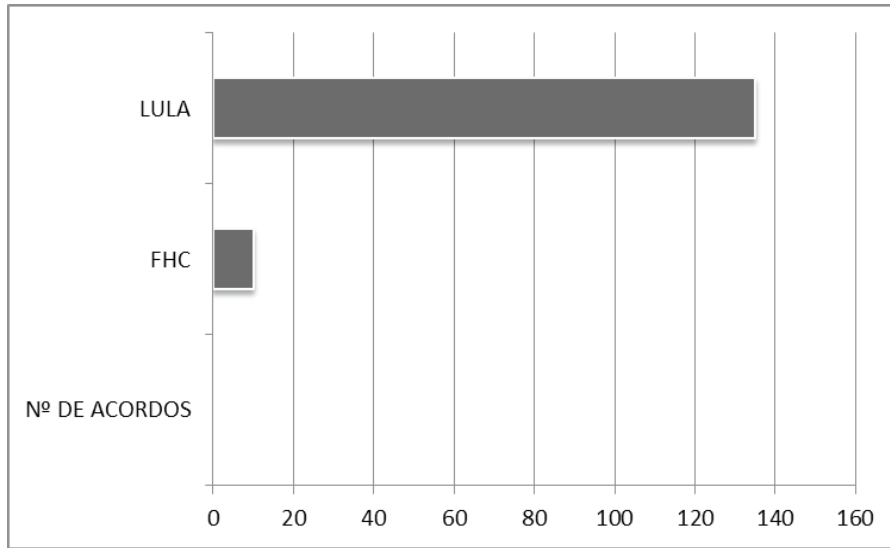
Pecequillo (2011), Silva e Kunrath (2010) e Tible (2013) corroboram com visão de que foi a partir dos anos de 1970 que as relações do Brasil com o Oriente Médio passaram a se intensificar, o que durou até o início dos anos de 1990, uma vez que sob a conjuntura do pós-Guerra Fria, o Brasil acabou afastando-se politicamente da região, o que só começou a mudar a partir do governo Lula. A nova abordagem política do governo petista para o Oriente Médio era pautada numa matriz política que priorizava a comunicação com países em desenvolvimento e abria novas oportunidades de parceria com nações do mundo árabe, tanto no âmbito econômico quanto político, haja vista o papel mediador do Brasil em conflitos no Oriente Médio desde que o presidente esquerdista assumiu o Palácio do Planalto em 2003 (SILVA, 2010).

## Oriente Médio nos governos FHC e Lula: Analisando dados

A escolha de duas unidades analíticas, o número de acordos bilaterais assinados entre o Brasil e os países da região e o número de países do Oriente Médio que os mandatários brasileiros visitaram, permitem identificar se houve diferenças diplomáticas entre as duas gestões presidenciais e se essas diferenças nos autorizam traçar elementos de mudança na política externa brasileira em relação aqueles países. O critério para a contagem do número de nações visitadas levou em consideração apenas o país visitado e não a quantidade de visitas feitas. Já os acordos bilaterais foram contabilizados e organizados em ordem crescente segundo o número de parcerias feitas com o Brasil.

Gráfico 1

Número Total de Acordos Bilaterais entre Brasil e Países do Oriente Médio nas eras FHC e Lula



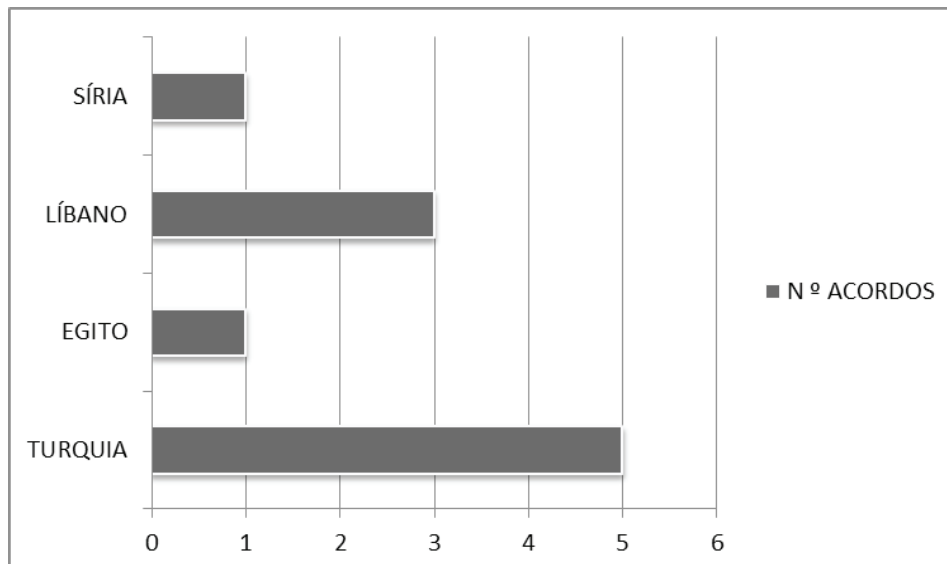
Fonte: Ministério das Relações Exteriores (MRE). Compilação própria.

O gráfico 1 apresenta o número de acordos assinados no período que cobre as gestões dos dois presidentes e mostra que houve uma disparidade acentuada no número de acordos assinados entre o Brasil e os países do Oriente Médio entre os mandatos de FHC e Lula. Enquanto o tucano firmou apenas 10 acordos bilaterais com países daquela região durante sua gestão, o petista aumentou esse número para 135 acordos durante seu período como Chefe do Executivo brasileiro.

Os gráficos 2 e 3 apresentam o número de acordos firmados, respectivamente por Cardoso e Lula da Silva, com cada país do Oriente Médio. Eles nos servem para visualizar as preferências de parceria da diplomacia brasileira recente com os países da região. Comparando o período de cada presidente, é possível observar que Lula, além de ter firmado expressivamente mais acordos com os países do Oriente Médio, também diversificou muito mais o leque de nações com as quais estreitou parcerias.

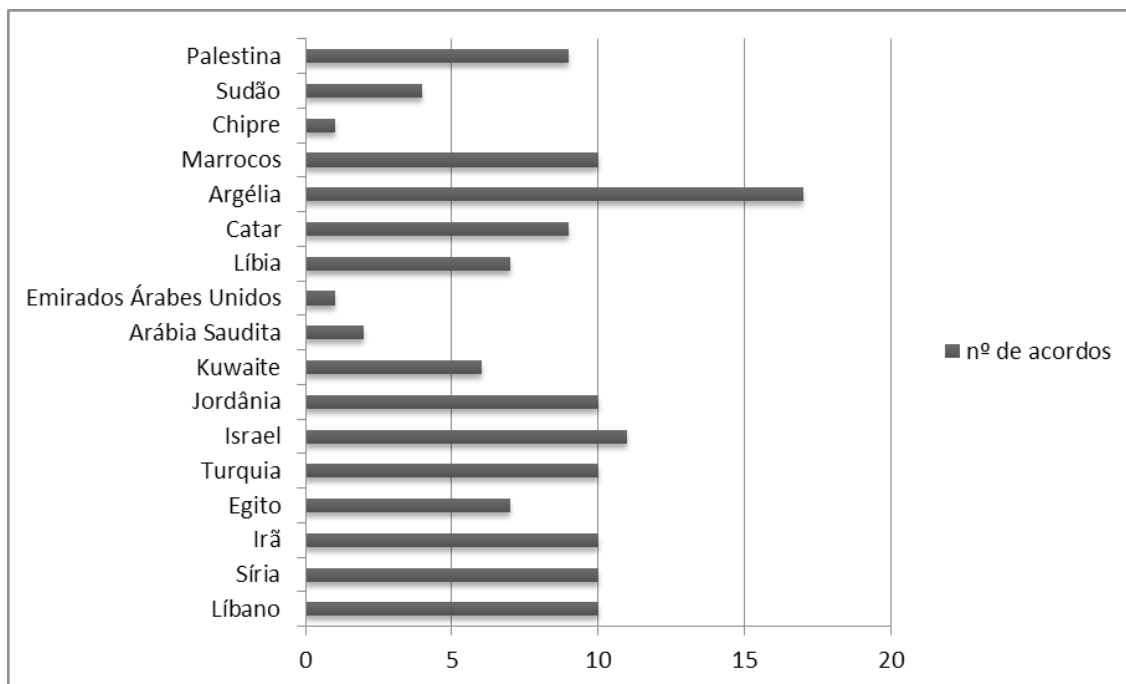
Gráfico 2

Assinatura de Acordos por País no Governo FHC.



Fonte: MRE. Compilação própria

**Gráfico 3**  
**Assinatura de Acordos por País no Governo Lula.**



Fonte: MRE. Compilação própria.

Esses dados revelam a desproporção entre os dois mandatários em relação ao número de acordos firmados e à diversidade de países do Oriente Médio com os quais se firmou parcerias. Enquanto Cardoso firmou acordos com apenas cinco nações, Lula manteve parcerias com todos os países da região, com exceção da Mauritânia. Na comparação feita pelos gráficos, FHC foi significativamente mais discreto em relação às parcerias com países do Oriente Médio durante sua administração, tendo firmado um total de 10 acordos com a Turquia, Egito, Marrocos, Kuwait e Síria. Comparando o tratamento dado pelo presidente Lula aos mesmos países com os quais FHC assinou acordos, o líder petista manteve a alta média de tratados no que concerne à todas as nações com as quais firmou parcerias.

Quando a unidade de análise em apreço são as viagens presidenciais, esse estudo revelou que o petista foi significativamente superior em relação ao número de países do Oriente Médio visitados durante seus dois mandatos, uma vez que Cardoso não fez qualquer visita à região. Já a diplomacia brasileira direcionada pelo governo Lula enquanto buscava novas estratégias de atuação internacional conduzia o país a parcerias nunca antes estabelecidas. Talvez por isso o Chefe do executivo tenha visitado seis países do Oriente Médio no primeiro mandato e sete no segundo, e tenha firmado 10 acordos de cooperação com o Irã.

A análise dos gráficos acima reafirma o que a literatura apresenta acerca do posicionamento adotado pelo governo Lula em relação ao Oriente Médio, com o Brasil definindo-se como mediador em questões complexas envolvendo os países daquela região. Essa postura tem sido identificada, entre outras ações e discursos, pelo desejo brasileiro de desempenhar um papel de maior relevância na política mundial (RODRIGUES, 2009; ASSL, 2010).

## Conclusões

Esse artigo abordou a recente política externa brasileira e analisou a diplomacia de Cardoso e Lula da Silva em relação ao Oriente Médio, desvendando mais traços de mudança do que continuísmo. Por meio da análise quantitativa do número de acordos bilaterais firmados pelos dois presidentes com os países daquela região e

através dos números disponíveis das viagens desses Chefes de Estado às nações árabes, pudemos lançar luz sobre o processo de adaptação da atuação do Brasil no cenário internacional e verificar que houve uma diferença diplomática no que se refere à política externa para com a região entre os governos de Cardoso e Lula da Silva.

Há uma importante disparidade entre o número de acordos que o presidente Lula firmou com os países árabes em relação a FHC. Enquanto Lula preferiu diversificar as relações exteriores do país com o Oriente Médio, firmando parcerias com todos os países, com exceção da Mauritânia, FHC esteve restrito a um círculo menor de cooperação, assinando acordos com apenas 05 nações. Essas diferenças são robustecidas mesmo quando analisamos os mesmos países com os quais os dois presidentes celebraram acordos.

Como indicamos na primeira parte do trabalho, a contribuição de importantes analistas de política externa naturalmente construiu um caminho explicativo que enxerga na condução externa do país uma readequação aos condicionantes do sistema internacional. A década de 1990 estava ainda sob a égide irrestrita da superpotência estadunidense e obrigava a adequação da política externa do Brasil aos regimes internacionais neoliberais e de contenção de armamentos nucleares propagados por Washington (PECEQUILO, 2008). Nesse tempo a diplomacia brasileira priorizava relações com os americanos e a Europa (CERVO, 2003), sobretudo no governo FHC. Da mesma maneira as viagens presidenciais nos levam a apontar ações estratégicas e preferências de parcerias diferentes, com Lula tendo feito 13 viagens aos países do Oriente Médio, tendo visitado, em seus dois mandatos, Síria, Líbano, Israel, Palestina e Jordânia enquanto FHC não fez qualquer viagem à região durante seus mandatos. Nosso argumento nesse trabalho foi corroborado pelo caminho natural que a política externa brasileira percorreu nessas últimas décadas, caminho esse delimitado pela própria conjuntura internacional. Porém, além da conjuntura internacional, outros fatores também contribuíram para a mudança de rumo tomada pela política externa brasileira entre o governo FHC e a administração Lula.

Quando Vigevani e Capaluni (2007) salientam que as mudanças em curso se deram em grande parte devido às preferências pessoais de Lula e da ideologia que impulsionou a atuação coadjuvante de Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães, não desprezamos essa verdade. De fato, consideramos que estes fatores também contribuíram para moldar as novas estratégias da diplomacia brasileira, cujas bases tinham um pano de fundo social que direcionava a política internacional brasileira para a diversificação de suas relações (VAZ, 2004), sobretudo com países emergentes e periféricos – africanos e do Oriente Médio-, naquilo que se solidificou como relações Sul-Sul.

## Referências

- ARRAES, V. Brasil e Oriente Médio: a busca da parceria adequada. *Correio da Cidadania* [online]. 25 fev. 2011. Disponível em: [<http://www.correiocidadania.com.br>]. Acesso em: 16 fev. 2014.
- ASSL, N. K. Brazil: a new face in the Middle East. *The Guardian*, Londres, 21 de dezembro 2010. [Documento online]. Disponível em: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2010/dec/21/brazil-israel-palestine-diplomacy>. Acesso em 08/06/2014.
- BREDA, N. As posições brasileiras nas Nações Unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2002): equidistância, pragmatismo e realismo. *Revista Cena Internacional*, n. 02, p. 05-23, 2003.
- CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 01, p. 05-25, 2003.
- HERZOG, C. *A Guerra do Yom Kippur*. Biliex, 1977.
- PECEQUILO, C. S. As perspectivas da relação política entre Brasil e Oriente Médio. 20 out. 2011. Disponível em: <http://www.icarabe.org/entrevistas/as-perspectivas-da-relacao-politica-entre-brasil-e-oriente>]. Acesso em: 13 mar. 2014.



- PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, p. 136-153, 2008.
- RODRIGUES, R. Brasil: papel de mediador no Oriente Médio. *Conjuntura Internacional*, ano 06, nº 09, p. 01, 2009.
- SANTANA, C. R. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. *Rev. Bras. Polít. Int.*, vol.49 n. 2, p. 157-177, 2006.
- SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, p. 42-59, 2007.
- SILVA, André Luiz Reis. 2010. As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). *Meridiano 47*, vol. 11, n. 120, p. 18-24. Disponível em: [ <http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/637/752>]. Acesso em: 16 fev. 2014.
- SILVA, A. L. R.; KUNRATH, B. O Brasil como mediador da paz no Oriente Médio. *Meridiano 47*, n. 116, p. 18-20, 2010.
- SILVA, A. L.; PILLA, B. O Oriente Médio na política externa brasileira (1947-2011): aproximação, distanciamento e engajamento. *Ciências & Letras*, n. 51, p. 111-133, 2012.
- TIBLE, J. A Política Externa Brasileira e o Oriente Médio. Disponível em: [<http://blogbrasilnomundo.wordpress.com/2013/07/17/a-politica-externa-brasileira-e-o-oriente-medio/>]. Acesso em: 13 mar. 2014.
- TIBI, B. Where is the Middle East? The Definition and Classification Problem of the Middle East as a Regional Subsystem in International Relations. *Turkish Journal of Politics*, vol. 02, n. 02, dez-fev, 2011.
- VAZ, A. C. Brazilian foreign policy under Lula: change or continuity?. *FES Briefing Paper*, abril. 2004.
- VIGEVANI, T.; CAPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional (PUC-RIO)*, v. 29, p. 273-335, 2007.
- VIZENTINI, P. G. F. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas à Lula*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

## Resumo

Esse artigo compilou os dados referentes às viagens e acordos firmados entre o Brasil e Oriente Médio nos governos Cardoso e Lula da Silva e constatou que fatores conjunturais e sistêmicos e as escolhas tomadas pelas duas gestões levaram a determinação de espaços diferentes na política externa brasileira para com esses países.

## Abstract

This article gathered data referring to the trips and agreements signed between Brazil and the Middle East in the administrations of Lula da Silva and Cardoso, and it was showed that Lula, in comparison to FHC, intensified the partnerships with the countries of the Middle East.

**Palavras-Chave:** Oriente Médio; Política Externa; Lula; FHC

**Key-words:** Middle East; Foreign policy; Lula; FHC

Recebido em 26/03/2015

Aprovado em 30/04/2015

# Surgimento e trajetória do Estado Islâmico

## Emergence and trajectory of the Islamic State

Cláudio Júnior Damin\*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 148, mar.-abr. 2015 [p. 26 a 33]

O Estado Islâmico (EI) tem se tornado, cada vez mais, uma preocupação e ameaça a diversos governos do Ocidente e Oriente Médio. Para alguns Estados, particularmente o iraquiano e o sírio, as atividades do grupo já se tornaram uma ameaça existencial. O Estado Islâmico também parece estar se introduzindo na Líbia e na Tunísia. Uma coalizão de países ocidentais, com participação de forças regulares de países inclusive do Oriente Médio, desde meados de 2014 tenta enfraquecer o grupo no Iraque e na Síria a partir de ataques aéreos a instalações pertencentes ao EI em diversas localidades da região.

O EI é, hoje, uma organização muito mais complexa do que foi, por exemplo, a Al-Qaeda de Osama bin Laden. Hoje o EI governa cidades, possui fontes geradoras de recursos financeiros próprios, uma burocracia e forças irregulares numerosas, parte delas formada por estrangeiros, além de contar com uma estratégia de divulgação universal de seus atos, tais como a decapitação de jornalistas e reféns estrangeiros, além de punições bárbaras àqueles que transgridam a lei islâmica.

A partir desse contexto, o objetivo do artigo é analisar o surgimento e a trajetória do Estado Islâmico na tentativa de compreender como um grupo terrorista tem concentrado a atenção da comunidade internacional a ponto de forjar uma coalizão de países tão diferentes para destruí-lo. Busca-se proporcionar uma visão suficientemente ampla para um melhor entendimento desta “nova” ameaça ao sistema internacional ainda baseado no paradigma do Estado-nação.

Cumprir destacar, primeiramente, que o que hoje conhecemos como o grupo Estado Islâmico é o resultado de um processo de incessantes mudanças no cenário *jihadista* no Oriente Médio. Essas mudanças se sucedem particularmente após os atentados terroristas de Onze de Setembro de 2001 em solo norte-americano e as respostas da administração republicana de George W. Bush como as intervenções militares no Afeganistão (2001) e Iraque (2003) sob o pretexto, dentre outros, de conter o avanço do terrorismo associado a uma interpretação radical do islamismo.

Para uma adequada compreensão do surgimento do EI é preciso mencionar o seu precursor que iniciou essa busca pela meta de estabelecer um califado universal para os muçulmanos. Essa figura-chave é o jordaniano Abu Musab al-Zarqawi.

Condenado a cumprir uma sentença de quinze anos de prisão em seu país, Zarqawi permaneceu por cinco anos encarcerado e, liberto em 1999, se mudou para o Afeganistão. No país comandado pelos talibãs, Zarqawi estabeleceu contato com lideranças do grupo terrorista Al-Qaeda, então liderado por Osama bin Laden. O grupo concedeu uma espécie de autorização para que ele estabelecesse um campo de treinamento de terroristas

\*\* Departamento de Ciência Política, Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), São Borja, Rio Grande do Sul (superdamin@terra.com.br).

no país que, conforme classificado pelo ex-presidente George W. Bush em 2001, havia se transformado em um “santuário” para os seguidores do islão radical.

Zarqawi, à época, fundou seu próprio grupo *jihadista* denominado de Jund al-Sham e cujos treinamentos eram efetivados no campo afegão com a anuência da Al-Qaeda, então protegida pelo governo dos talibãs. Passados alguns meses de sua fundação, o grupo de Zarqawi passou a se chamar Jama Jama'at al-Tawhid wa al-Jihad (JTWJ), sendo composto principalmente por jordanianos e palestinos (LISTER, 2014). No ano de 1999, por exemplo, a organização de Zarqawi foi responsável por ataques terroristas em locais turísticos na Jordânia.

Em 2003, quando do início da intervenção anglo-americana no Iraque, o grupo de Zarqawi já estava organizado em solo iraquiano, mais precisamente na cidade de Biyara, em uma província curda. A JTWJ teria um papel fundamental na insurgência local contra a permanência das tropas norte-americanas no Iraque pós-Saddam Hussein. Na primeira semana de agosto de 2003, por exemplo, a organização de Zarqawi assumiu a autoria de três ataques terroristas de monta em Bagdá. O primeiro deles foi a detonação de um carro-bomba na frente da embaixada da Jordânia, com outros dois veículos tendo sido explodidos em frente às instalações da ONU no Iraque e em uma mesquita xiita. Esses ataques são considerados os primeiros - de milhares de outros que ocorreriam nos anos seguintes à invasão - atos de insurgência de grupos *jihadistas* domésticos contra a intervenção militar estrangeira no Iraque (LISTER, 2014).

O fato de um carro-bomba ter sido detonado em uma mesquita xiita era, desde já, revelador do pensamento que animou Zarqawi desde o início da insurgência. Em seus escritos o líder da insurgência sempre se colocou como sendo anti-xiita, segundo uma tradição ideológica e interpretativa do islão. Ele inclusive se refere aos xiitas como *rafida*, um termo depreciativo para esse grupo. É claro, em seu pensamento, a ideia de que os muçulmanos apenas teriam vitória ou superioridade caso fossem aniquilados judeus, cristãos e os agentes apóstatas do islamismo, ou seja, os *rafida*.

Nesse ponto é importante lembrar que Zarqawi é de origem sunita. Isso porque, conforme Zimmerman (2013), quase a totalidade dos grupos terroristas que passaram a operar na região do Oriente Médio após o Onze de Setembro eram ou são formados por lideranças sunitas, florescendo, assim, particularmente em áreas habitadas por sunitas. No caso do Iraque os sunitas são minoritários, porém estavam representados no governo através do ditador Saddam Hussein, ele próprio um sunita de Tikrit. Com o fim do regime de Saddam os sunitas perderam muito de seu poder no país.

A estratégia de insurgência de Zarqawi possuía um foco político muito claro. Segundo destacou Lister (2014, p. 7, tradução nossa), “Zarqawi acreditava que sua organização poderia aproveitar o caos resultante [da invasão] e lançar-se como o defensor da comunidade sunita e para dar início ao estabelecimento de um estado islâmico”. Com seus ataques crescentes entre 2004 a 2006, o grupo de Zarqawi se tornou, no Iraque pós-Saddam, o grupo insurgente mais relevante, inclusive com amplas relações com a rede internacional de organizações *jihadistas* sunitas.

Essa capacidade de coletar dividendos políticos com a invasão no Iraque foi, em grande medida, conseguida com uma aliança entre a JTWJ e a Al-Qaeda. Essa aliança foi estabelecida em setembro de 2004, passando a organização a ser chamada de Al-Qaeda no Iraque (AQI), constituindo-se em um grupo terrorista afiliado ao núcleo da Al-Qaeda baseado na liderança de Osama bin Laden (MAPPING MILITANT ORGANIZATIONS, 2015). Saliente-se, nesse ponto, que uma das questões a cimentar a união desses dois grupos fora a meta comum de estabelecer um califado com jurisdição universal sobre os muçulmanos. A criação desse estado islâmico baseado na *sharia* continua, pois, sendo o objetivo manifesto do que hoje conhecemos como Estado Islâmico e também da Al-Qaeda.

Em 2006 a Al-Qaeda no Iraque parece apenas se fortalecer. Em janeiro a ela se uniram outros cinco grupos insurgentes iraquianos forjando uma coalizão *jihadista* de insurgência contra a presença militar anglo-americana

no Iraque (LISTER, 2014). A violência sectária entre sunitas e xiitas também atingiu números elevados nesse ano, os mais altos desde o início da intervenção em 2003.

Um episódio significativo dessa escalada de violência dos insurgentes foi o ataque à Grande Mesquita da cidade de Samarra, ao norte de Bagdá e frequentada pelos xiitas (WORTH, 2006). A bomba introduzida pela AQI destruiu a cúpula de um dos mais importantes santuários xiitas do Iraque. O ataque não foi capaz de produzir mortos ou feridos, porém sua mais importante consequência foi a de despertar a fúria dos xiitas que passaram a retaliar mesquitas sunitas ao redor do país, matando ao menos quinze pessoas.

A violência sectária, dali para frente, iria assumir contornos dramáticos, agudizando o caos no país. Tratava-se, em boa medida, de um cenário favorável aos objetivos de Zarqawi. Ao polarizar ainda mais os grupos muçulmanos no Iraque ele se colocaria, por um lado, como o grande defensor dos sunitas e, por outro, como o grande combatente dos ocidentais e xiitas apóstatas.

Zarqawi, no entanto, morreu no dia 07 de junho de 2006 em um ataque aéreo norte-americano na cidade de Baqubah. Menos de uma semana após ter seu líder neutralizado a AQI anunciou o novo líder do grupo, uma figura até então desconhecida da inteligência norte-americana chamado Abu Ayyub al-Masri (KAPLAN, 2006).

Em novembro de 2006 a coalizão de grupos que formava a Al-Qaeda no Iraque anunciou o estabelecimento de um Estado Islâmico do Iraque (ISI, em inglês), chamado em árabe de al-Dawla al-Islamiya. O líder dessa nova organização *jihadista* seria Abu Omar al-Baghdadi. Muhajir, o antigo líder da AQI, jurou lealdade ao novo líder sunita. Essa mudança de denominação do grupo possuía um significado importante, a saber: “destinava-se a representar uma evolução qualitativa, na qual um grupo rebelde se transforma em um ator político-militar responsável por governar territórios” (LISTER, 2014, p. 9, tradução nossa).

O grupo terrorista, no final de 2006, parecia estar conseguindo estabelecer seu *califado*, uma vez que apresentava facilidade em recrutar soldados para sua milícia, governava cidades e seus ataques terroristas demonstravam a capacidade de grupos radicais locais desestabilizarem a tentativa das forças norte-americanas de estabelecer um novo governo, leal à América, ao Iraque. Era, inclusive, voz corrente entre os analistas de política internacional, os independentes ou aqueles ligados à Casa Branca, que a guerra estava perdida para os Estados Unidos.

Os números coligidos ao longo de 2006 e o primeiro semestre de 2007 deixavam claro que havia, no Iraque, uma guerra civil que as tropas anglo-americanas se mostravam incapazes de conter. Bagdá, em especial, acompanhava uma espiral de violência sectária a vitimar civis, milicianos e militares da coalizão ocidental. Em dezembro de 2006, por exemplo, segundo o relatório do general Petraeus (2007), o número de civis iraquianos mortos ultrapassou os 3.000, sendo que destes mais de 2000 se concentravam na capital do país. E, em março de 2007, o número de ataques com explosivos chegou perto dos 3.400, com algo em torno de 1.000 deles apenas em Bagdá. Também em março, quase 120 carros bombas foram explodidos no país. A violência sectária, a opor o ISI (ex-AQI) e milícias xiitas, vale destacar, restava concentrada nas províncias de Salah ad Din, Anbar, Ninewah e em Bagdá.

Algo – e com urgência – deveria ser feito por Washington. É nesse contexto de derrota iminente que o neoconservador Frederick Kagan, vinculado ao *American Enterprise Institute*, escreve um relatório sobre a situação no Iraque e as possibilidades de reverter a situação constrangedora criada pelos próprios Estados Unidos. O ponto principal de Kagan (2007) é o de que o crescimento da violência desde o ataque à Grande Mesquita xiita no início de 2006 empurrou o país para uma guerra civil sectária em que a insegurança passou a grassar nas cidades, particularmente em Bagdá. Antes segura, a capital teria se tornado o epicentro da insurgência de grupos rebeldes que não reconheciam o governo estabelecido, lutando por sua soberania. Essa insegurança passou a atingir diretamente a população civil, operando uma erosão da legitimidade do governo aos olhos do cidadão iraquiano comum.

O erro norte-americano, a saber, teria sido o seu abandono à população que, deixada à mercê, acabava sendo oprimida pelos grupos insurgentes radicais. Com a população desprotegida seria impossível às tropas norte-americanas conquistar o apoio dos iraquianos. Para aproximar as forças temporárias de ocupação aos civis seria necessário promover uma inflexão na estratégia militar (que deveria passar da proteção às instalações militares para a proteção das comunidades) e um aumento no número de tropas norte-americanas no Iraque. Sabe-se que esse relatório de Kagan (2007) foi lido pelo presidente George W. Bush.

A troca do comando das forças multinacionais presentes no Iraque foi, nesse sentido, fundamental para reverter o quadro de guerra civil generalizada. Washington apontou o general David Petraeus como novo comandante, vindo ele a operacionalizar uma nova estratégia na guerra. Autor de um manual já clássico de contra insurgência, a estratégia de Petraeus tinha como foco a população, sua proteção e compreensão de suas demandas. “Também aprendemos que a única maneira de proteger a população é viver com ela”, escreveu (PETRAEUS, 2010, p. 1, tradução nossa).

Em um momento particularmente desfavorável do ponto de vista da opinião pública doméstica o presidente George W. Bush anunciaria, em janeiro de 2007, o envio de um reforço de 30 mil soldados ao Iraque. Esse acréscimo de tropas ficou conhecido como “Surge”, sendo reconhecido como o ponto de inflexão para a redução da violência sectária pelo país e particularmente nos arredores de Bagdá (PETRAEUS, 2007).

Antes, porém, do Surge, internamente lideranças iraquianas se mobilizavam no sentido de conter o avanço do ISI o território do país. Aos poucos o ISI passou a ser rejeitado, além de naturalmente pelos xiitas, também pela população sunita que se encontrava sob domínio dos *jiadistas* em cidades iraquianas. As práticas de violência do grupo e sua estrita interpretação e aplicação da lei islâmica nas comunidades em que ele se estabeleceu como soberano do território aos poucos erodiu o apoio de líderes tribais ao ISI. A esse processo denominou-se de *Sunni Awakening*, o Despertar Sunita, na tradução para o português. Na definição de Al-Jabouri e Jensen (2010, p.1 tradução nossa) “O Despertar Sunita é a revolta iraquiana contra a AQI, em que os árabes sunitas formaram uma parceria com as forças dos EUA para lutar contra um inimigo comum”.

Oficialmente o Despertar dos sunitas ocorreu a partir da aliança entre oficiais norte-americanos e lideranças tribais da província iraquiana de Anbar em setembro de 2006 (BIDDLE, FRIEDMAN AND SHAPIRO, 2012). Um de seus artífices foi o sheik Abdul Sattar que declarou guerra contra a Al-Qaeda no Iraque assinalando que o grupo, e não os norte-americanos, eram os verdadeiros invasores do Iraque (AL-JABOURI AND JENSEN, 2010). Esse exemplo do líder tribal foi seguido por outros, o que resultou em um decréscimo rápido da violência sectária no Iraque em meados de 2007, uma nova relação entre as tropas internacionais e a população iraquiana e o desmantelamento do poder das lideranças e militantes ligados ao ISI. O sunita Sattar chegou, inclusive, a empreender viagens a comunidades xiitas do Sul do país para articular a aliança dos líderes tribais às forças da coalizão.

Com o *Awakening* e o *Surge*, além do programa *Sons of Iraq*, que oferecia pagamento mensal a sunitas em áreas com grande presença de extremista do ISI para que formassem um corpo paramilitar, conseguiu-se estabelecer um governo razoavelmente estável, uma vez que a violência sectária entre sunitas e xiitas reduziu-se de modo significativo (BOOT, 2013).

Entre meados de 2007 e 2011 a Al-Qaeda no Iraque, ou o Estado Islâmico do Iraque, viveu um período de ocaso em função da proliferação de seus inimigos – sunitas e xiitas – e pela rejeição da população a seus métodos de “governo”. Segundo o *Iraq Body Count*, que possui um banco de dados com as baixas relacionadas à violência no país, a média de mortes entre setembro de 2010 e dezembro de 2011 foi de 300-400, o que pode ser considerado, para o Iraque, como um nível “normal” de violência (LEWIS, 2013).

Coube ao ISI adaptar-se às novas condições, o que fez já em 2008 concentrando seu núcleo diretivo na cidade de Mosul, cidade populosa e de maioria sunita (LISTER, 2014). Mesmo em condições adversas, o ISI apostou

em uma campanha informativa no Iraque enfatizando a legitimidade do projeto de criação de um califado. O grupo buscava, pois, reconquistar o apoio popular perdido após o *Awakening* e a mudança de estratégia das forças norte-americanas.

Pontue-se que tanto Masri (o antigo líder da AQI) quanto Baghdadi (o líder do ISI) foram mortos em um ataque conjunto de militares norte-americanos e iraquianos em abril de 2010. Após essas perdas, Abu Bakr al-Baghdadi assumiu o controle do Estado Islâmico do Iraque, sendo hoje considerado o califa do Estado Islâmico (MAPPING MILITANT ORGANIZATIONS, 2015).

Esse período de enfraquecimento do ISI marca, igualmente, um tempo de importante estabilidade política no país sob o governo do primeiro ministro Nouri Kamel al-Maliki. Responsável pelo governo de transição, Maliki, que é xiita, elegeu-se em 2006 e foi reeleito em 2010, governando até 2014. Seu governo, no entanto, pode ser dividido em duas fases, sendo marco a retirada das tropas norte-americanas no final de 2011.

Várias situações iriam mudar após a retirada das forças norte-americanas no último trimestre de 2011. A primeira delas foi uma guinada autoritária de Maliki que deliberadamente excluiu sunitas e curdos da participação no governo do país. O premiê, ainda em dezembro de 2011, prendeu e torturou guarda-costas do vice-presidente sunita Tariq al-Hashemi sob a acusação de que estavam apoiando grupos terroristas domésticos (LEWIS, 2013). O político sunita viu-se obrigado a fugir do país (permanece atualmente na Turquia), tendo sido sentenciado *in absentia* à morte em setembro de 2012. Representativo de seu autoritarismo foi a resposta do governo a manifestações que irromperam nas províncias sunitas das regiões Norte e Oeste, episódio em que as forças de segurança iraquianas reprimiram os protestos.

O governo começou, novamente, a perder legitimidade interna, resultado em um aumento da violência sectária. Mais que isso: esse governo excludente das minorias, particularmente a sunita, abriu caminho para que ocorresse uma revitalização dos grupos terroristas no país, dentre os quais o Estado Islâmico do Iraque. Mais à frente, em abril de 2014, o governo de Maliki integrou as milícias xiitas às forças de segurança regulares do país, medida que teve consequência o afastamento ainda maior da minoria sunita do governo sediado em Bagdá (ZIMMERMAN, 2013). Forjou-se novamente, portanto, a partir dessa inflexão na política doméstica após a retirada dos Estados Unidos, um ressentimento dos grupos que não se sentiam legitimados pelo governo. Esse afastamento dos sunitas do governo pode ser considerado como um erro tão grave quanto o equívoco do desmantelamento do Exército Iraquiano pela administração de George W. Bush em 2004. Adicionalmente, essa falta de legitimidade interna do governo de Maliki fez com que ocorresse a proliferação de novos grupos contrários à Bagdá que aceleraram a insurgência.

Cumprе salientar que, conforme apontou Lister (2014), com o passar do tempo estabeleceu-se “um divórcio gradual” entre a Al-Qaeda e o Estado Islâmico do Iraque, com a relação se deteriorando significativamente entre 2010 e 2011. Aos poucos o ISI deixou de ser uma organização afiliada da Al-Qaeda e reconhecida por seu *emir*. Em fevereiro de 2014 a Al-Qaeda anunciou oficialmente que o Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS, em inglês), conforme era conhecido naquele então, não era mais um afiliado seu. “ISIS não é um afiliado do grupo Al-Qaeda, não temos nenhum relacionamento organizacional com ele, e o grupo não é responsável pelas suas ações”, declarava o comando da organização no Paquistão (AL-QAEDA *apud* ZELIN, 2014, p. 1, tradução nossa).

Em meados de 2010, conforme Lister (2014), dos 42 líderes mais graduados do ISI, 34 ou haviam sido mortos ou capturados. Dentro dessas condições e no esforço de reorganização do grupo após a retirada das forças norte-americanas, o ISI iniciou uma campanha de ataques a penitenciárias iraquianas cujo objetivo era a libertação de seus antigos membros. Denominada de *Breaking the Walls*, essa operação se estendeu entre julho de 2012 a igual mês de 2013 compreendendo 24 ataques com carros-bomba, além de 8 ataques a prisões (LEWIS, 2013). A partir de 2013 o ISI iniciou outra campanha denominada de “Soldier’s Harvest” que tinha o objetivo de atacar as forças militares de segurança iraquianas.

A antiga Al-Qaeda no Iraque, nesse momento, estava ressurgindo, voltando a ter capacidade para abalar as capacidades das forças de segurança iraquianas. Muitos dos líderes tribais sunitas, responsáveis pelo *Awakening*, foram assassinados pelo grupo, uma vez que não contavam mais com a proteção das forças norte-americanas. O grupo liderado por Baghdadi também se beneficiou do vácuo de poder propiciado no Oriente Médio pela Primavera Árabe e expandiu sua atuação também à Síria, lutando contra o regime de Bashar al-Assad. A partir de 2013 o grupo foi rebatizado para Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL, na sigla em inglês), momento em que ocorre um definitivo afastamento com o núcleo da Al-Qaeda sediado no Paquistão e uma quebra de relações com a organização terrorista Jabhat al-Nusra com atuação na Síria e até hoje afiliada da Al-Qaeda (MAPPING MILITANT ORGANIZATIONS, 2015).

Sob a liderança de Baghdadi o ISIL começou a ganhar terreno tanto na Síria quanto no Iraque, transformando-se no principal grupo insurgente do Oriente Médio da atualidade. O califado estabeleceu como sua capital a cidade de Raqqa, na Síria, sob domínio dos extremistas desde julho de 2014, local onde supostamente encontra-se o califa. Em junho do mesmo ano o ISIL tomou o controle de Mosul (mas não de sua represa estratégica), uma cidade com população estimada em mais de 1,5 milhão de habitantes. É interessante notar que, a partir do controle de cidades inteiras na Síria e no Iraque, o ISIL adquiriu uma capacidade de financiar toda sua burocracia e corpo militar. Em Mosul, por exemplo, o dinheiro do banco da cidade foi confiscado, além de haver a exploração de poços e refinarias de petróleo que são vendidos no mercado negro. O ISIL, onde governa, também cobra impostos e taxas dos moradores, muitos deles baseados na lei islâmica.

Um dos acontecimentos mais relevantes na trajetória do grupo foi o anúncio da criação de um Estado Islâmico no final de junho de 2014. O texto, distribuído pelo relações públicas da organização, denomina-se “This is the Promise of Allah”, sendo fartas as referências religiosas, sobretudo como fonte legitimadora da instauração de um Estado Islâmico. O panfleto sustenta que a promessa de Alá, a partir da instauração do islão, foi a transformação dos árabes em irmãos, situação distinta daquela antes da religião em que os árabes seriam desunidos e vivendo em permanente conflito. Trata-se, aqui, da própria formação da *ummah* (nação) conforme o sagrado desígnio de Alá. “Aqui, a bandeira do estado islâmico se levanta e vibra”, diz o documento, “de Aleppo [na Síria] à Diyala [no Iraque]”, complementa (PROMISE OF ALLAH, 2014, p. 4, tradução nossa).

A partir das palavras de Alá, profetas e doutores do islamismo o panfleto do ISI declara que governantes e juízes serão nomeados, cortes serão estabelecidas, a lei islâmica aplicada com esmero e as taxas religiosas previstas serão coletadas. Na tradução prática, “é o califado” (PROMISE OF ALLAH, 2014, p. 5, tradução nossa). Além de resolver “anunciar o estabelecimento do califado islâmico”, ocorre também a “nomeação do califa dos muçulmanos” (*IDEM*, p. 5, tradução nossa). Abu Bakr al-Baghdadi é nomeado califa, o chefe supremo dos “muçulmanos de todo o lugar”, uma vez que ele seria, segundo o documento, descendente da família do Profeta e, por isso mesmo, legitimado a sucedê-lo no empreendimento da *umma*. Não haveria qualquer base legal para que os muçulmanos não apoiem o estabelecimento do califado, com todos os muçulmanos do mundo devendo jurar lealdade ao califa.

Essa nomeação teve uma consequência importante, uma vez que, conforme o texto, “o “Iraque e Síria” no nome do Estado Islâmico é doravante removido de todas as deliberações oficiais e comunicações, e o nome oficial a partir da data dessa declaração é Estado Islâmico” (PROMISE OF ALLAH, 2014, p. 5, tradução nossa). O Estado Islâmico do Iraque e da Síria, ou do Levante, passaria a partir daquele momento a ser chamado unicamente de Estado Islâmico<sup>1</sup> (EI).

1 A imprensa em geral e a literatura especializada continuam, no entanto, chamando o Estado Islâmico como Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS), Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL) ou, ainda, como Al-Qaeda no Iraque (AQI).

Ato contínuo, foi decidido que “a legalidade de todos os emirados, grupos, estados e organizações, torna-se nula pela expansão da autoridade califado e chegada de suas tropas para as suas áreas” (PROMISE OF ALLAH, 2014, p. 5, tradução nossa). Esse ponto é importante porque o EI reforça um objetivo que já fora o mesmo da Al-Qaeda, ou seja, a erosão das atuais fronteiras dos estados do Oriente Médio a fim de instituir um califado baseado na lei islâmica. Ao transformar-se em Estado Islâmico, o grupo, para se transformar efetivamente em Estado precisaria desestabilizar os atuais regimes da região, o que faz com que ele deva ser mesmo considerado como uma ameaça existencial a quaisquer governos com população muçulmana. A partir disso, a necessidade de atuar na *jihad* também é reforçada devendo os soldados recrutados pelo EI serem “os defensores e guardas da terra do Islão” (PROMISE OF ALLAH, 2014, p. 8, tradução nossa).

Desde agosto de 2014, depois, portanto, do anúncio da criação do Estado Islâmico, os Estados Unidos realizam ataques aéreos a posições do grupo na Síria e no Iraque. Os norte-americanos formaram uma coalizão para combater o EI agregando países europeus e também da região do Oriente Médio. O EI, ao que tudo indica, parou de avançar do ponto de vista territorial e suas fontes de financiamento estão sendo saturadas. Milhares de estrangeiros, no entanto, continuam afluindo à Síria para combater junto aos extremistas, havendo renovação em seus contingentes. Muitos desses estrangeiros, aliás, já voltaram a seus países, se tornando ameaças terroristas em potencial.

A trajetória da Al-Qaeda no Iraque até tornar-se o Estado Islâmico mostra que essa organização é um desafio de monta para o Ocidente e também para os países do Oriente Médio. Mais do que uma simples organização terrorista sunita, o EI se transformou em um grupo insurgente, com milícia significativa e com pretensões territoriais. As soberanias estatais, na região, parecem estar ameaçadas por esse grupo que, com razoável taxa de sucesso, consegue obter ganhos territoriais a partir da exploração do sectarismo entre xiitas e sunitas e da precariedade das capacidades estatais do Iraque e da Síria.

## Referências bibliográficas

- AL-JABOURI, Najim Abed; JENSEN, Sterling. The Iraqi and AQI roles in the Sunni Awakening. Prism, v. 2, p. 3-18, 2010.
- BIDDLE, Stephen; FRIEDMAN, Jeffrey A.; SHAPIRO, Jacob N. Testing the surge: Why did violence decline in Iraq in 2007?. International Security, v. 37, n. 1, p. 7-40, 2012.
- BOOT, Max. Invisible Armies: An Epic History of Guerrilla Warfare from Ancient Times to the Present. WW Norton & Company, 2013.
- KAPLAN, Eben. Abu Hamza al-Muhajir, Zarqawi's Mysterious Successor (aka Abu Ayub al-Masri). Council on Foreign Relations, June 6, 2006. Disponível em: <http://www.cfr.org/iraq/abu-hamza-al-muhajir-zarqawis-mysterious-successor-aka-abu-ayub-al-masri/p10894>. Acesso em: 11/março/2015.
- LEWIS, Jessica. Al-Qaeda in Iraq Resurgent. Washington, DC: Institute for Study of War, 2013. Disponível em: <http://docs.house.gov/meetings/fa/fa18/20131212/101591/hhr-113-fa18-wstate-lewisj-20131212.pdf>. Acesso em: 10/fevereiro/2015.
- LISTER, Charles. Profiling the Islamic State. Brookings Doha Center Analysis Center Number 13. November 2014. Disponível em: [http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2014/11/profiling%20islamic%20state%20lister/en\\_web\\_lister.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2014/11/profiling%20islamic%20state%20lister/en_web_lister.pdf). Acesso em: 10/janeiro/2015.
- MAPPING MILITANT ORGANIZATIONS. The Islamic State. Stanford University, 2015. Disponível em: <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/1#note82>. Acesso em: 10/março/2015.



- PETRAEUS, David H. Report to Congress on the Situation in Iraq. ASSISTANT SECRETARY OF DEFENSE (PUBLIC AFFAIRS) WASHINGTON DC, 2007. Disponível em: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a473579.pdf>. Acesso em: 20/janeiro/2015.
- PETRAEUS, General David. Counterinsurgency concepts: what we learned in Iraq. *Global Policy*, v. 1, n. 1, p. 116-117, 2010.
- PROMISE OF ALLAH. ISIS Spokesman Declares Caliphate, Rebrands Group as “Islamic State”. June 29, 2014. Disponível em: <https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/isis-spokesman-declares-caliphate-rebrands-group-as-islamic-state.html>. Acesso em: 20/janeiro/2015.
- WORTH, Robert. Blast at Shiite Shrine Sets Off Sectarian Fury in Iraq. *New York Times*, feb 23, 2006. Disponível em: [http://www.nytimes.com/2006/02/23/world/23iraq.html?pagewanted=all&\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2006/02/23/world/23iraq.html?pagewanted=all&_r=1&). Acesso em 09/março/2015.
- ZELIN, Yaaron. Al-Qaeda Disaffiliates with the Islamic State of Iraq and al-Sham. The Washington Institute, Feb 4, 2014. Disponível em: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/al-qaeda-disaffiliates-with-the-islamic-state-of-iraq-and-al-sham>. Acesso em: 08/março/2015.
- ZIMMERMAN, Katherine. The Al Qaeda Network: A New Framework for Defining the Enemy. *Critical Threats*, September 2013. Disponível em: <http://www.criticalthreats.org/al-qaeda/zimmerman-al-qaeda-network-new-framework-defining-enemy-september-10-2013>. Acesso em: 06 de janeiro de 2015.

## Resumo

O artigo descreve o surgimento e a trajetória do grupo insurgente chamado de Estado Islâmico, analisando suas transformações ao longo do tempo. Ex-afiliado da Al-Qaeda no Iraque, essa organização terrorista possui pretensões estatais, governa territórios, mantém um exército irregular e é considerada uma ameaça existencial aos países do Oriente Médio.

## Abstract

The article describes the emergence and trajectory of the insurgent group called the Islamic State, analyzing its transformations over time. Former affiliate of al-Qaeda in Iraq, this terrorist organization claims to be a state, governs territories, keeps an irregular army and is considered an existential threat to Middle East countries.

**Palavras-chave:** Segurança internacional; Terrorismo; Estado Islâmico

**Key words:** International Security; Terrorism; Islamic State

Recebido em 03/04/2015

Aprovado em 30/04/2015

# O reconhecimento do status de refugiado ambiental: um problema conceitual?

## The recognition of the environmental refugees: a conceptual issue?

Janáína Freiberger Benkendorf Peixer\*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 148, mar.-abr. 2015 [p. 34 a 40]

### Introdução

Longe de haver consenso na comunidade científica sobre as causas do aquecimento global e das mudanças climáticas, a preocupação convergente sobre o tema é a necessidade de discussão e de definições de políticas para atender às populações migrantes por causas ambientais e os fatores que causam a migração forçada, bem como em se pensar soluções para evitá-las.

A necessidade de estudar o tema surge pelos dados alarmantes sobre o impacto provocado pelas alterações climáticas e a relação existente com as migrações humanas, que colocam todos em posição de risco.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas IPCC alerta, em seu quarto relatório, que as migrações são a mais crítica consequência que as mudanças do clima produzem (2007, p.7). Aponta a Cruz Vermelha que existem hoje no mundo mais pessoas deslocadas por desastres ambientais do que por guerras.

Até 2010, a Universidade das Nações Unidas já contabilizava quase 50 milhões de migrantes ambientais, enquanto 135 milhões estão ameaçados pela desertificação e 550 milhões por faltas crônicas de água (GLEICK, apud WRATHALL, 2009, pp. 127-138).

O presente estudo parte da conceituação do status de refugiado a partir da análise dos instrumentos internacionais sobre o tema, procurando respostas à questão da proteção dos refugiados do clima. Isso porque o conceito de refugiado cunhado pela Convenção relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951, interpretado restritivamente, não se aplica aos refugiados climáticos.

O presente estudo objetiva, portanto, confrontar a complexidade que a questão migratória lança para o Direito, oferecendo dados, atuais perspectivas e novos desafios, visando fomentar o debate em busca de soluções efetivas para esta categoria de pessoas.

## 2. O conceito de refugiado nos instrumentos normativos de proteção de Direito Internacional

A primeira Convenção de Genebra de 1951 sobre refugiados, considerava refugiado aquele que:

\* Departamento de Direito, Centro Universitário Católica de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil (jfbenkendorf@hotmail.com).

Em virtude dos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou opiniões políticas, está fora do país de sua nacionalidade, e não pode ou, em razão de tais temores, não queira valer-se da proteção desse país; ou que, por carecer de nacionalidade e estar fora do país onde antes possuía sua residência habitual não possa ou, por causa de tais temores ou de razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira regressar a ele (ACNUR).

Isso significa que os refugiados somente eram assim reconhecidos se o fossem em decorrência de episódios ocorridos antes daquela data. Com a finalidade de ampliar o alcance da definição de refugiados, foi elaborado o Protocolo de 1967 que suprimiu as referidas limitações, tornando, assim, aplicáveis seus dispositivos a casos futuros.

Em resposta a situações específicas, em especial nos casos de pessoas perseguidas e vítimas de graves e reiteradas violações de direitos humanos, o conceito clássico sofreu algumas alterações. Dois inovadores entendimentos do termo refugiado foram adotados em documentos regionais de proteção: em 1969, no texto da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, e, em 1984, o disposto na Declaração de Cartagena das Índias, que acrescentaram outras formas de perseguições, tais como: agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro e acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública.

Observa-se que tanto a Convenção da Organização da Unidade Africana, como a Declaração de Cartagena, prevêm a violação maciça dos direitos humanos como caracterizadora da situação de refugiado, inserindo assim a matéria no universo conceitual dos direitos humanos e adaptando a normativa internacional à luz das realidades regionais.

A mais relevante das inovações é a transposição do foco da proteção de uma perspectiva individual para a coletiva, transformando o reconhecimento do status de refugiado “em um ato de caráter humanitário”, dando-se destaque à análise da situação política (interna ou internacional) do Estado de origem do solicitante de refúgio, bem como de seus fatores e índices econômicos e de sua estabilidade institucional (JUBILUT, 2007, p.88).

No contexto da América Latina, a Declaração de Cartagena, recomenda que a definição de refugiado abranja também as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos, ou por outras circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública.

Observa-se que tanto a Convenção da Organização da Unidade Africana, como a Declaração de Cartagena, prevêm a violação maciça dos direitos humanos como caracterizadora da situação de refugiado, inserindo assim a matéria no universo conceitual dos direitos humanos e adaptando a normativa internacional à luz das realidades regionais.

### 3. O status de refugiado ambiental na Ordem Jurídica Internacional

A primeira definição do termo “refugiado ambiental”<sup>1</sup> foi cunhada por Lester Brown do *World Watch Institute*, na década de 1970 (BLACK, 2001). Contudo, a expressão passou a ser difundida perante os estudiosos dos problemas ambientais, a partir de 1985, com a publicação dos estudos de Essam El-Hinnawi, denominado *Environmental Refugees*, que considera como refugiados ambientais todas as pessoas que fugiram de seu *habitat* natural, de forma temporal ou permanente, devido a uma brusca mudança ambiental, seja por causas

1 O problema da migração por causa de eventos climáticos pode ser expresso por termos como: migrantes ambientais; refugiados ambientais; migrantes climáticos; pessoas ambientalmente deslocadas; flagelados ambientais, entre outros.

naturais ou provocadas pela atividade humana (tais como acidentes industriais, grandes projetos econômicos de desenvolvimento, mal processamento de depósitos de resíduos tóxicos); os quais tornaram suas vidas insustentáveis e ameaçadas no seu local de origem, e se viram obrigados a emigrar (EL-HINAWI, 1985).

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente<sup>2</sup> (PNUMA) estabeleceu uma definição própria para o conceito. Entende que são “refugiados ambientais” as pessoas que foram:

obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente viviam, devido ao visível declínio do ambiente, perturbando a sua existência e ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entrasse em perigo.

Mais recentemente, em 1995, os estudiosos Norman Myers e J. Kent descreveram e conceituaram “refugiados ambientais”, como sendo as “pessoas que não mais possuem uma vida segura em seus tradicionais locais de origem devido a, primeiramente, fatores ambientais de extensão incomuns” (BLACK, 2001).

A comunidade internacional ainda não encontrou um consenso sobre a utilização do termo refugiado ambiental. Porém, a Organização Internacional de Migração<sup>3</sup> (IOM) conceitua os migrantes ambientais como

as pessoas ou grupos de pessoas, que motivadas por razões bruscas ou progressivas alterações no meio ambiente, que afetam suas vidas ou tornam as condições de vida adversas, são obrigadas ou optam por deixar suas moradas habituais, de forma temporária ou permanente, e que se deslocam para dentro ou fora do país (BROWN, 2007).

Uma das razões para o debate que se instaurou acerca do termo é a amplitude do conceito. Tal possibilidade faz com que quase todas as pessoas se tornem potenciais refugiados ambientais, implicando uma revisão de toda a política de migração, nacionalidade e governabilidade dentro de países e entre eles.

A maior limitação encontrada pelos estudiosos em relação ao conceito de “refugiado ambiental” é o seu não enquadramento técnico na vigente e clássica definição jurídica do instituto do refúgio, disposta no artigo 1º da Convenção de 1951 pela ausência do elemento perseguição e a limitação do rol das razões de perseguição.

Apesar de haver similitudes entre os dois grupos de refugiados – a mais óbvia, a saída forçada de seus habitantes do local de origem e a necessidade de assistência material e a permissão para viverem em outro local – o tema ainda é muito controverso.

Aqueles que defendem a ampliação do conceito de refugiado, para incluir os migrantes ambientais, pretendem que seja dada a mesma assistência humanitária e estrutura internacional de proteção conferida aos refugiados de um modo geral (BRONEN, 2009).

De outra banda, aqueles que refutam a aplicação extensiva do conceito de refugiado aos deslocados por causas ambientais entendem que aplicar a Convenção de 51 e seus mecanismos de proteção a estes indivíduos, tornaria frágil o instituto – pela banalização da utilização – pois estar-se-ia abrindo margem para aplicações não bem definidas em instrumentos normativos, e todo o esforço internacional em proteger os “verdadeiros refugiados”, ou seja, aqueles que fogem de perseguições, restaria prejudicado.

Daí a necessidade de se compreender as teorias, argumentos e os fundamentos utilizados pelos estudiosos do tema a fim de verificar se é possível estender a proteção destas normativas internacionais para os migrantes do clima.

2 O PNUMA, é o Programa do Sistema ONU responsável por desenvolver, estabelecer e catalisar as ações internacionais para a proteção do meio ambiente, visando atingir, assim, o *desenvolvimento sustentável* – conceito utilizado, sobretudo, após a ECO/92.

3 A Organização Internacional de Migrações (IOM) pesquisa a relação entre migração, mudança climática e meio-ambiente desde o início dos anos noventa, e vem desenvolvendo programas em mais de quarenta países, assistindo pessoas afetadas por terremotos, enchentes e secas.

Black (2001) defende que a migração é um ciclo humano tradicional que tem sido praticado pelas populações por séculos e faz parte da adaptação humana. Se a migração ocorre de forma permanente, ela é mais uma resposta ao estado corrupto ou fraco, do que uma forma de impacto pela mudança climática.

Aponta Castles (2002) que a expansão da definição irá afetar e tornar mais dificultosa a proteção dos refugiados que buscam abrigo fugindo de situações de violência.

Para Kibread (1997) o termo foi inventado para despolitizar as causas do deslocamento, e que seu uso enfraquecerá os aspectos protetivos da convenção, diminuindo os recursos disponíveis para aqueles ali definidos.

Explica Maria Oliveira (2010) que os governos consultados alegam que o reconhecimento jurídico da categoria de “refugiados ambientais” poderá causar uma desvalorização na atual proteção dos refugiados; e que significaria também adentrar na soberania dos Estados, pois a maioria dos deslocamentos populacionais causados por problemas ambientais ocorrem dentro dos limites fronteiriços dos Estados, o que de antemão excluiria a proteção jurídica material da Convenção de Genebra de 51.

Outro argumento utilizado é que este reconhecimento poderá aumentar os deslocamentos populacionais, o que traria transtornos econômicos, sociais e políticos ao país que desse tal asilo.

Há ainda de ser enfrentada a chamada migração mista: em que diferentes pessoas deslocam-se juntas por diferentes razões. Ou seja, quando alguns estão fugindo de perseguições, outros forçados pela condição econômica de seu país ou pela degradação ambiental e outros para melhorarem de vida. Portanto, seria imprescindível que se pudesse comprovar que a motivação real de sua saída justificou-se na degradação do meio ambiente de sua região de origem, tornado a vida ali impossível.

Por outro lado, Fabiano Menezes (2010) afirma que “ainda que na falta do requisito de perseguição pode ser amparada pelo Direito Internacional como uma simples evolução conceitual.”

Defende-se a aplicação do instituto aos migrantes climático pela inevitável relação existente entre Direito Ambiental e direitos humanos e a responsabilidade compartilhada entre o Estado de origem por falhar diretamente na proteção dos seus cidadãos em face dos impactos ambientais e os Estados que mais contribuem para as mudanças climáticas (RAMOS, 2010).

Porém, ao contrário das demais agências da Organização das Nações Unidas, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) se mantém por meio de contribuições voluntárias dos países e de campanhas de arrecadação junto ao setor privado e a doadores particulares em todo o mundo. As demandas dos solicitantes de refúgio são atendidas pelos países de acolhida. Quando os recursos são insuficientes, o ACNUR proporciona assistência emergencial aos refugiados que não podem satisfazer suas necessidades básicas. (ACNUR, 2010).

Além da questão de limitação conceitual, existem outros obstáculos como a estrutura organizacional e limitada do ACNUR e as suas restrições orçamentárias<sup>4</sup> – os Estados não são obrigados a financiá-lo, a sua captação de fundos junto dos mesmos é feita de forma voluntária – que impossibilitaria proteger os refugiados ambientais.

A dificuldade de se estabelecer e aplicar a definição de refugiados aos migrantes do clima parece ser uma desculpa utilizada por muitos governos para evitar a tomada de ações. Neste sentido, Jean Lambert (apud SGRO, 2009) apontou que “ao se reconhecer os refugiados ambientais reconhece-se o problema. Ao reconhecer-se o problema começa-se a aceitar a responsabilidade e a implementar-se soluções”.

A proteção aos direitos humanos dos migrantes ambientais é um assunto que deve ser uma das maiores preocupações da comunidade internacional, pois como afirma Kliot (2004) “o meio ambiente saudável é apenas uma das condições necessárias para o ser humano, mas o único que fornece o fundamento para muitos outros direitos”.

Nesta mesma perspectiva, Laura Westra (2009) assinala a responsabilidade dos Estados na proteção dos seres humanos, pois:

4 Apenas para se ter uma ideia, o orçamento do ACNUR em 2011 era de US\$ 3,32 bilhões.

O respeito a todos os seres humanos é uma obrigação internacional “*erga omnes*” e nenhum estado individualmente pode impor condições e clamar legalidade quando migrantes aparecem em seus limites fronteiriços. [...] No entanto, respeito pela dignidade humana é pouco provido quando o auxílio ao migrante é dado.

As pessoas deslocadas por desastres ou riscos ambientais, constituem uma categoria que requer atenção e proteção especiais, conferindo uma nova e mais ampla dimensão ao direito internacional dos refugiados, segundo Cançado Trindade (1993, p. 137).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, em sentido genérico, não pode fugir de sua responsabilidade precípua, disposta no artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de proporcionar a todo ser humano “o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a ele regressar”<sup>5</sup>, sobretudo em situações em que estes indivíduos ou grupos humanos tornaram-se vulneráveis “visando a eliminação de todas as formas de discriminação contra os mesmos e o fortalecimento e implementação eficaz dos instrumentos de direitos humanos existentes”<sup>6</sup>.

Em suma, a proteção do ser humano deve sempre ser privilegiada, evitando-se situações de constrangimento e privação de direitos, ainda mais em se tratando de indivíduos em situação de risco e fragilidade.

## Conclusões

O conceito de refugiado cunhado pela Convenção de 51, interpretado restritivamente, não se aplica aos refugiados climáticos. Talvez por ter sido estabelecido há mais de 60 anos, em uma época em que não se pensava sobre aquecimento global e as suas consequências.

Muitos pesquisadores e teóricos do tema pretendem afastar os instrumentos protetivos do instituto do refúgio por compreenderem que não estão elencados no rol dos motivos de perseguição, previsto nos documentos internacionais dedicados aos refugiados.

Por outro lado, os defensores da interpretação extensiva do termo “refugiado” entendem que a proteção das tratativas internacionais visa proteger o direito à vida daqueles que fogem de seu local de origem e moradia habituais. Logo, o conceito de refugiado merece ser revisto, de forma a abarcar aplicação mais ampla possível, sempre considerando a proteção integral do ser humano.

O objetivo do presente estudo foi o de levantar os argumentos favoráveis e contrários à aplicação extensiva dos instrumentos de proteção já existentes aos refugiados de maneira geral aos “refugiados” (ou migrantes) ambientais. Não se pretendeu aqui abordar possíveis soluções, como a possível elaboração de normativa internacional própria para o tema, tampouco esgotar o debate acerca do assunto.

Resta evidente que não se pode comparar a situação dos refugiados do clima com a de migrantes econômicos, por exemplo, em que o caráter voluntário do movimento, por si só, já excluiria a proteção que se quer fazer alcançar aos refugiados ambientais.

A força do termo “refugiado” expressa a natureza – forçada – do deslocamento populacional; ao passo que o termo “migrante” reflete a voluntariedade do movimento. O uso do termo refugiado ambiental é essencial, já que implica proteção e assistência a essas pessoas. Em sua essência, o refúgio é conferido a pessoas que fogem de situações de vida consideradas inviáveis, buscando segurança.

5 Artigo 13, 2 da Declaração Universal de 1948.

6 Artigo 24 da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993.

Não se pretende, com isso, enfraquecer o instituto do refúgio, mas sim, fortalecê-lo, mediante a tomada de consciência mundial de que todos devem unir forças para acolher os refugiados e prevenir situações que poderiam ser evitadas com a devida preparação.

As mudanças climáticas levarão a inevitáveis aumentos nas taxas das migrações. É vital, portanto, que adaptações aos modelos já existentes sejam realizadas para conter os temas afetos aos deslocamentos populacionais, visando melhor compreender suas causas, planejar estratégias de mitigação dos efeitos do aquecimento global e soluções à recepção dos refugiados do clima.

Essas pessoas irão, inevitavelmente, buscar refúgio em países vizinhos, e/ou com cultura semelhante, como já vem ocorrendo na prática. Espera-se, portanto, que a comunidade jurídica não se canse de reafirmar o papel que os direitos humanos representam para a sociedade, e que este estudo sirva como um convite e um alerta aos estudiosos, pesquisadores e a toda população, sobre a urgência de se implementarem medidas, e tornarem mais eficazes as já existentes, para lidar com os refugiados ambientais no presente e no futuro.

## Referências

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <<http://www.acnur.org.br/>>. Acesso em 17 de janeiro de 2015.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Protegendo refugiados no Brasil e no Mundo. Brasília, 2011.
- BLACK, Richard. Environmental Refugees: myth or reality? Working Paper n°. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 17 de jan. de 2015, p. 1.
- BRONEN, Robin [et al]. Stay in Place or Migrate: A Research Perspective on Understanding Adaptation to a Changing Environment. Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability. Studies of the University: Research, Counsel, Education' Publication Series of UNU-EHS N°. 12/2009. Disponível em <<http://www.ehs.unu.edu/file/get/4019>>. Acesso em 17 de Janeiro de 2015.
- BROWN, Oli. Climate Change and forced migration: Observations, projections and implications. UNDP, 2007.
- CASTLES, S. Environmental change and forced migration: Making sense of the debate. Climate Change, Environment & Migration Alliance: A new initiative is born. *UNHCR Working Paper*. no. 70. Refugees Studies Centre University of Oxford, 2002.
- CRISP, Jeff; KIRAGU, Esther. Proteção ao refugiado e migrações internacionais: publicação da ACNUR em Malawi, Moçambique e África do Sul, 2010.
- EL-HINNAWI, Essam. United Nations Environment Program, Naiorobi, Kenia, 1985.
- GLEICK, P.H. The changing water paradigm: A look at twenty-first century water resources development. In: *Water International* 25(1): 127-138. *Apud* WRATHALL, David; MORRIS Benjamin. *Confronting Environmental Migration: A Framework for Research, Policy and Practice*. 2009. Disponível em: <<http://www.ehs.unu.edu/file/get/4046>>. Acesso em 17 de Janeiro de 2015.
- JUBILUT, L. L. O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007.
- KIBREAD, Gaim. Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of the current debate. *Disasters*, 21, 1, 1997.
- KLIOT, Nurit. Environmentally induced population movements their complex sources and consequences in KLIOT, Nurit; KROL, Maarten e UNRUH, Jon. *Environmental change and it implications for population migration*. Norwell, Kluwer Academic Publishers, 2004.

- MENEZES, F. L. Contribuição crítica ao debate sobre a caracterização do conceito de refugiado ambiental. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 8, p. 97-109, outubro/2010.
- MYERS, Norman. How many migrants for Europe? *People and the Planet*, 2(3): 28, 1993.
- OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. Refugiados Ambientais: Uma Nova Categoria De Pessoas Na Ordem Jurídica Internacional. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 7, p. 123-132, junho/2010.
- Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). *Climate Change 2007: Synthesis Report. Summary for Policymakers*, 2007, p. 7, <[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_spm.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf)>.
- PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Dissertação de Mestrado (11 de maio de 2009); orientação do professor Leonardo Nemer Caldeira Brant, junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.
- SGRO, Aurelie. Views on, and Possible Solutions to, the Environmental Refugees Issue Within the European Union. In Anthony Oliver-Smith e Xiaomeng Shen (ed). *Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability. Studies of the University: Research, Counsel, Education' Publication Series of UNU-EHS No. 12/2009* Disponível em: <[http://unu.edu/climate/files/2009\\_Linking-Environmental-Change-Migration-and-Social-Vulner.pdf](http://unu.edu/climate/files/2009_Linking-Environmental-Change-Migration-and-Social-Vulner.pdf)>. Acesso em 13 de Janeiro de 2014.
- THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. UNHCR: Geneva, 1979.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993.
- WESTRA, Laura. *Environmental justice and the rights of ecological refugees*. London: Earthscan, 2009.
- WOOD, William B. *Ecomigration: Linkages between Environmental Changes and Migration*. In: *Global Migrants, Global Refugees*. Eds. A.R. Zolberg and P.M. Benda. New York and Oxford: Berghahn, 1996.

## Resumo

Analisa o conceito de refugiado a partir da análise dos instrumentos internacionais sobre o tema, procurando respostas à questão da proteção dos refugiados do clima. Isso porque, a Convenção de Genebra de 1951 não contempla a questão climática no rol de proteção. Os debates sobre o uso do termo gravitam a respeito de um possível enfraquecimento do instituto do refúgio caso fosse utilizado de forma extensiva.

## Abstract

It analyses international legal instruments concerning refugees to seek answers about the protection for climate refugees. It happens because Geneva Convention of 1951 does not contemplate climate change issue among the list of protection. The debates about the broadly use of the term lies under the possible weakness of the refugees institute.

**Palavras-chave:** mudanças climáticas; direitos humanos; refugiados.

**Key words:** climate change; human rights; refugees.

Recebido em 15/04/2015

Aprovado em 30/04/2015